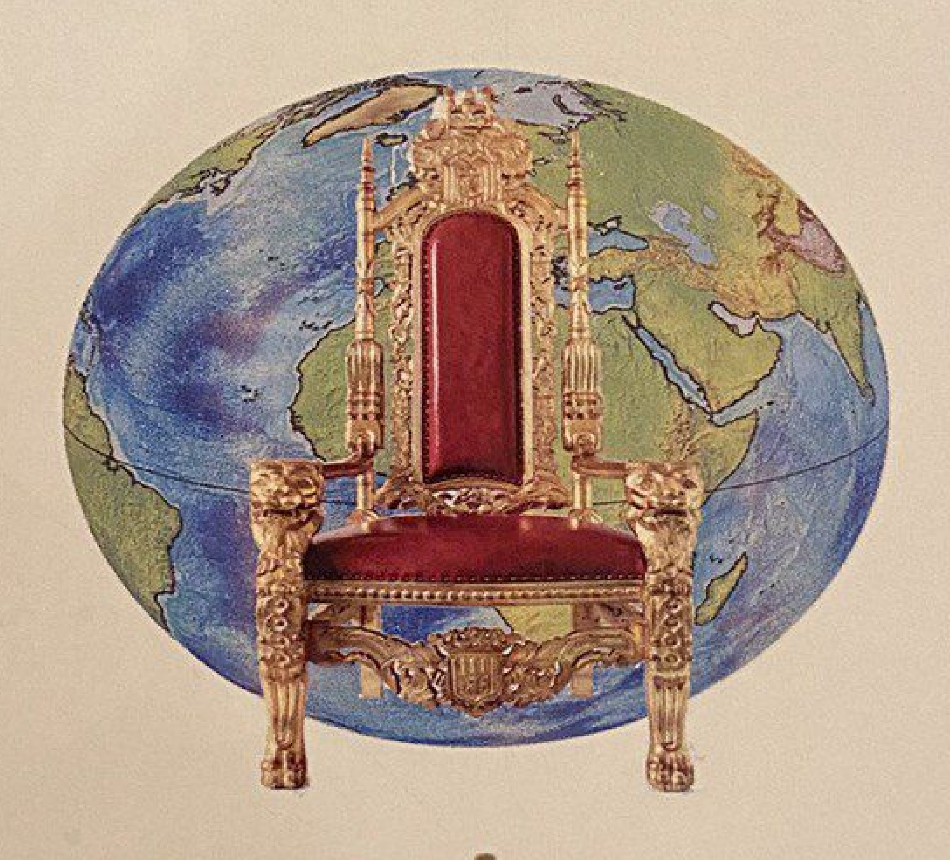
الرئاسة في البلاد العربية

بين التجديد والتقليد



تأليف الاستاذ المتمرس

الدكتور علي يوسف الشكري



الرئاسة في البلاد العربية

بين

التجديد والتقليد

الأستاذ المتمرس الدكتور

علي يوسف الشكري

الطبعة الثانية

معززة بأعمال لجنة كتابة الدستور العراقي لسنة 2005

بسم الله الرحمن الرحيم

((قُلِ اللَّهُمَّ مَالِكَ الْمُلْكِ تُؤْتِي الْمُلْكَ مَنْ تَشَاءُ وَتَنْزِعُ الْمُلْكَ مِمَّنْ تَشَاءُ وَتُعِزُّ مَنْ تَشَاءُ وَتُذِلُّ مَنْ تَشَاءُ بِيَدِكَ الْخَيْرُ إِنَّكَ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ))

سورة آل عمران / الآية

(26)

" وأشعر قلبك الرحمة للرعية ، والمحبة لهم ، واللطف بهم ، ولا تكونن عليهم سبعاً ضارياً ، تغتنم أكلهم فإنهم صنفان : إما أخٌ لك في الدين أو نظير لك في الخلق "

الإمام علي بن أبي طالب " عليه السلام"

((إني رأيت أنه لا يكتب إنسان كتاباً في يومه إلا قال في غده لو غير هذا لكان أحسن و لو زيد كذا لكان يُستحسن ، و لو قدم هذا لكان أفضل ، و لو ترك هذا لكان أجمل ، و هذا أعظم العِبر و هو دليل على استيلاء النقص على جُملة البشر))

العماد الأصفهاني

المقدمة

يُقرن الفقه الدستوري ديمقراطية النظام السياسي بحُرية الحياة الحزبية والانتخابات الحُرة النزيهة ، إذا لا يُمكن الحديث عن نظام ديمقراطي يحظر الأحزاب السياسية أو يُقيدها على نحو يجعل منها تابعة له أو مجرد أدوات لتنفيذ القرارات الصادرة عنه .

مِن هُنا حرصت غالبية نُظم الحُكم الحديثة على إتاحة الحياة الحزبية ، لكن ذلك وحده لا يكفي لتوافر الشرط الأول من شروط ديمقراطية النظام السياسي ، فليس العِبرة بإجازة تأسيس الأحزاب السياسية ، ولكن بالمساحة الممنوحة لها في الحياة السياسية ، فالنُظم الأكثر دكتاتورية في العالم تنص في صُلب دساتيرها على إجازة تأسيس الأحزاب السياسية ، لكنها تقمع في الواقع كل من يجرأ على طلب تأسيس الحزب ، بل أن مجرد التفكير بتأسيس الحزب قد يُعد في نظرها تآمر على النظام السياسي .

مِن هنا تجد أن هذه النُظم تتبنى نظام الحزب القائد أو الحزب الواحد الذي يُعد هو والعدم سواء بلحاظ أن الحزب الواحد هو حزب النظام القابض على السُلطة والمنّظر لسياسته والمُنفذ لقراراته ، ففي ظل هذه النُظم يُعد حزب الرئيس مؤسسة دستورية وعلى حد سواء مع باقي المؤسسات بل هو من يقودها حيث تُسند رئاسة السُلطات الثلاثة عادة لقادة الحِزب ، وهذه الرئاسة كفيلة لتحويلها إلى أجهزة تابعة للحزب ، وهو ما يُفسر التلازم الحتمي بين الاحتفاظ بالقيادتين، القيادة في الحزب والقيادة في السُلطة ، وتسبق الأولى

الثانية ، فالرئاسة الأولى مِن مُستلزمات الرئاسة الثانية وليس العكس وبذلك يحِل الحزب محل الدولة في إدارة شؤونها.

أما الركن الثاني مِن أركان ديمقراطية النظام السياسي ، تبني فكرة الانتخابات بأصولها الصحيحة القائمة على حُرية الاختيار، والنزاهة والشفافية فالعِبرة ليس بالنص على اختيار قيادة الدولة (الرئيس - الحكومة - البرلمان) بالانتخاب ، لكن العِبرة بحرية الاختيار ، وخيارات الناخب ، فقد تجري الانتخابات وِفق المعايير العالمية الشكلية (الترشح - الاختيار المباشر - القائمة الانتخابية - صندوق الاقتراع - المرقب الدولي – الإعلان – الطعن - التصديق - أداء اليمين) ، لكن حرية الترشح مقصورة على قيادات الحزب أو اللذين تم تزكيتهم من قِبله ، فمثل هذه الانتخابات هي والعدم سواء ، بل عدمها أولى مِن إجرائها .

لقد تبنت غالبية الدساتير العربية ، النظام الجمهوري أسلوبا للحكم ، لكنها اختطت لنفسها أسلوبا خاص في تداول السُلطة ، فأسست في تبنيها هذا لدكتاتورية يرث فيها الخلف السلف ، فولدت نوع ثالث من أنظمة الحكم يصح أن نطلق عليه الجمهوريات الملكية أو الجمهوريات الوراثية ، دون أن تلتفت لإرادة الشعب وميوله واتجاهاته ، فقد مكث بعض الرؤساء العرب في سدة السُلطة عقود ، فاقت في سنواتها تِلك التي مكث فيها الملوك العرب ، حيث لا يعتلي الملك عادة سدة العرش إلا بعد مُضي العمر به أو حتى شيخوخته بفعل استمرار سلفه في سدة العرش حتى وفاته .

والمُلاحظ أن رأس السُلطة في نُظم الحُكم الجمهورية العربية يُشرعن عادة لمكوثه بسدة الحكم ، مرة مِن خلال الدستور ، حيث ينص

الدستور على إطلاق عدد ولايته ، و بانتهاء الولاية يُعاد انتخابه لولاية أخرى شاء الشعب أم أبى . ومرة يُحدد الدستور عدد الولايات ، وقبل انتهاء الولاية بأيام أو أشهر قليلة يُعدل النص الدستوري على نحو يجوز إعادة انتخاب الرئيس لولاية أخرى ومِن الرؤساء من اتخذ من الظرف الاستثنائي حجة و مُبرر لتمديد ولاياته .

وابتدع الفكر الدكتاتوري العربي أسلوبا جديد لاختيار رئيس الدولة ، لم يسبقه إليه إلا نابليون سنة 1804 حيث استفتى الشعب الفرنسي على اختياره قنصلاً عاماً لفرنسا مدى الحياة .

ومنذ ذلك التاريخ وحتى سنة 1956 لم تتبن الدساتير المعاصرة الاستفتاء الشخصي أسلوبا لاختيار الرئيس ، وفي سنة 1956 أصّل الدستور المصري لآلية جديدة لاختيار الرئيس من خلال الاستفتاء الذي لا يترشح فيه سوى شخص القابض على سدة الرئاسة ، و هو حُكماً الرئيس بصرف النظر عن رأي الشعب حيث لا بديل ولا مُنافس له .

وفي أعقاب النص على الاستفتاء الشخصي في دستور سنة 1956 ، جاء النص صريحاً على ذات الآلية في دستوري 1964 و 1971 المصريين ، وعن مصر أخذت العديد من الدساتير العربية بذات الآلية في اختيار الرئيس ، مِن بينها السودان في عهد جعفر نميري ، وسوريا في عهد حافظ الأسد والجزائر في عهد هواري بو مدين ، والعراق في عهد صدام حسين .

وحُكم الرئيس في الجمهوريات الملكية أو الجمهوريات الوراثية لا ينتهي إلا استثناء بالوفاة أو الانقلاب أو الثورة تحديداً ، بلحاظ أن باقي

حالات انتهاء ولاية الرئيس استثناء لا تنطبق على الرئيس في الجمهوريات الوراثية العربية فمِن غير المُتوقع ، استقالته أو إقالته نتيجة الاتهام والمحاكمة ، كما أن العجز الصحي الذي ينتهي إلى إنهاء الولاية غير وارد إلا إذا اتخذ صيغة الانقلاب .

إننا نعتقد أن لكل نظام سياسي ، وأسلوب لإدارة الحكم في الدولة ، بيئة ومناخ ، ومقدمات ومُستلزمات ، فما يصلح في بلد وينجح لا يعني بالضرورة صلاحيته ونجاحه في دولة أخرى ، بل أن ما يصلح للدولة في زمن مُعين قد لا يصلح لها في زمن آخر ، وهو ما يُفسر تناسخ الدساتير ونظم الحكم وآليات إدارة الدولة ، إذ نادراً ما تحتفظ الدول في دساتيرها لقرون من الزمن ، ومن احتفظ به حرص على إدخال التعديلات اللازمة عليه ، من ذلك دستور الولايات المُتحدة لعام 1787 الذي عُدل ست وعشرين تعديلاً ، والدستور السويسري الصادر عام 1848 والذي ظلت أحكامه سارية المفعول حتى عام 2000 ، حيث صدر دستور جديد نظّم الأوضاع الدستورية في الدولة ، وطرأ على دستور عام 1848 تعديل هام عام 1874 ، تحولت بموجبه سويسرا من دولة كونفدرالية إلى دولة فيدرالية .

ويقرن جانب من الفقه السياسي والدستوري ديمقراطية النظام السياسي بنظام الحكم البرلماني ، ويقيناً أن هذا الاعتقاد يجانب الصواب ، وبُني هذا الاعتقاد على التجربة القاسية التي عاشتها العديد من البلاد العربية منذ مطلع العقد الخامس من القرن العشرين وحتى العقد الأول من القرن الحادي والعشرين ، إذ هيمن على سدة الرئاسة ، بل تفرد في إدارة الدولة ،

القابض على سدة الحُكم وقيادات حزبه ، وتحول عامة الشعب إلى مُتلقين للأوامر مُنفذين لها ، غير قادرين على مناقشتها ولو بعد حين .

والواقع أن دكتاتوريات الجمهوريات الوراثية لم تتبنَ إلا النظام الخاص أسلوبا للحكم ، ولم تتبنَ النظام الرئاسي أو المختلط آلية لإدارة الدولة كما يعتقد البعض ، مِن هنا تهافت أصحاب القرار الجديد في الوطن العربي بعد عام 2003 على تبني النظام البرلماني أسلوبا لإدارة الدولة لاعتقادهم أن هذا النظام يقي من الاستبداد ويقيم سياجاً منيعاً لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم ، حيث لا يُمارس الرئيس في ظل هذا النظام سِوى بدور شكلي بروتوكولي ، وتتركز غالبية الصلاحيات التنفيذية الهامة بيد رئيس مجلس الوزراء والوزراء وهو ما يُهيئ مقدمات ومُستلزمات الديمقراطية .

ويقيناً أن النظام البرلماني ليس له أن ينجح دون مقدمات ضرورية أولها الحرية الحزبية الملتزمة وليس تلك القائمة على الفوضى أو القوة من أجل الاحتفاظ بسدة الحكم ، وثانيهما المعارضة الجادة التي تسعى لتقويم الأخطاء لا البحث عن الزلل من أجل التشهير أو التي تختلق الأزمات المُفتعلة مِن أجل إسقاط القابض على السُلطة وحزبه والحلول محله ، ثم الفصل المرن بين السُلطتين التشريعية والتنفيذية مع احتفاظ كل منهما بحدود صلاحياته ، وإيجاد قضاء أو مجلس قادر واقعاً على الفصل في النزاع بعيداً عن التأثير السياسي ، وأخيراً وجود فكر مؤمن بهذا النظام وتحديداً مِن قِبل القابض على السُلطة أو مصدر القرار يتقبل النزول عن السُلطة في حالة الهزيمة بانتظار إعادة ترتيب أوراقه مِن أجل اعتلائها مرة أخرى بشخصه أو مِن قِبل أشخاص آخرين في حزبه .

مِن هنا نرى أن على المُنّظر السياسي وحامل الفكر الدستوري العربي إعادة النظر فيما ذهب إليه من التلازم بين ديمقراطية نظام الحُكم والنظام البرلماني ، وعليه أن ينظر أولاً إلى البيئة السياسية ويُقيمها قبل المضي في اختيار طبيعة النظام الدستوري وإلا فليس هناك من يدعي بدكتاتورية النظام الدستوري الفرنسي في الولايات المُتحدة (بعيداً عن سياسته الخارجية) أو دكتاتورية النظام الدستوري الفرنسي في ظل دستور سنة 1958 الذي تبنى النظام المُختلط أسلوبا للحُكم ، أو دكتاتورية النظام السويسري الذي تبنى ولما يزل النظام المجلسي آلية لإدارة الدولة .

والملاحظ أن الدول العربية التي سبقت وأن انقلبت على نظم الحكم الوراثية (العراق - مصر - ليبيا) ، وتبنت النظام الجمهوري بديلاً عنه ، وخضعت وعلى مدى عقود من الزمن لحكم الأسرة الواحدة ، لم تنادِ بالعودة إلى تبني النظام الوراثي ، لكنها ثارت على القابض على سدة السُلطة وأطاحت به واستبدلت نظام حكمه بنظام جديد يقوم على التعددية ، والحرية الحزبية ، وتداول السُلطة ، وإذا أصاب حقبة حُكم بعض هذه الأنظمة الفوضى والاضطراب وعدم الاستقرار وربما التراجع الاقتصادي فهو أمر مُتوقع ، بلحاظ التأسيس الجديد ، وحداثة التجربة ، وعدم التمييز بين المصطلحات والإخفاق في التطبيقات ، ورد الفعل العكسي على التجارب السابقة ، فضلاً عن معارضة ومقارعة إتباع نظم الحكم الزائلة ومناصبتها العداء للقابضين الجُدد على السُلطة والذين قضوا جُل حياتهم في المعارضة .

لقد تناولنا مفردات هذا الكتاب في فصول متماثلة ، تضمّن كل منها ثلاثة مباحث خُصِص الأول لدراسة اختيار الرئيس وانتهاء ولايته ، وأُفرد

الثاني لدراسة صلاحياته ، وتُرك الثالث لدراسة علاقة الرئيس بباقي سُلطات الدولة والواقع أن هذا التكرار الشكلي كان مقصودٌ بذاته بلحاظ مستلزمات الدراسة المقارنة التي كانت تسعى لاستكشاف واقع المركز الدستوري لكل رئيس من الرؤساء في الأنظمة الجمهورية العربية ، وهي مُهمة شاقة بلا شك بفعل الحاجة لتجنب التكرار الناشئ عن تكرار دراسة ذات المفردة في كل فصل من الفصول .

نأمل أن يسهم هذا الجهد المتواضع في إضافة لبنة جديدة للمكتبة القانونية العربية في حقل الدراسات الدستورية التي تهتم بدراسة وبحث كل ما يتعلق برئيس الدولة .

الفصل الأول

رئيس الدولة في الدساتير العراقية 1925 – 2004

بانتهاء الحرب العالمية الأولى كان العراق من المستعمرات العثمانية التي أصبحت خاضعة للاحتلال البريطاني ، والملاحظ أن بريطانيا لم تضع الخطط اللازمة لإدارة العراق والآلية التي يُحكم بها ، فمراسلات هنري مكماهون والشريف حسين (1915-1916) كانت تؤكد للعرب استقلال المستعمرات العثمانية ومن بينها العراق بعد تحقق الانتصار النهائي لبريطانيا في الحرب . في الوقت الذي قسمت فيه اتفاقية (سايكس – بيكو) المعقودة سنة 1916 المستعمرات العربية الخاضعة للدولة العثمانية بين فرنسا وبريطانيا على أن تعطى روسيا القيصرية مدينة القسطنطينية ومناطق في شرق الأناضول . وأعلن وعد بلفور(1917) فلسطين وطناً قومياً لليهود . أما الجنرال مود فقد خاطب أهالي بغداد سنة 1917 قائلاً (إن جيوشنا لم تدخل مدنكم وأراضيكم بمنزلة قاهرين وأعداء بل بمنزلة محررين) ويعزز هذا الخطاب ، البيان الفرنسي البريطاني المشترك في 17 تشرين الثاني 1918 (إن السبب الذي من أجله حاربت فرنسا وإنكلترا في الشرق ، تلك الحرب التي حركتها مطامع الألمان ، إنما هو لتحرير الشعوب التي رزحت أجيالاً طوالاً تحت مظالم الترك تحريراً تاماً نهائياً ، وإقامة حكومات وإدارات وطنية تستمد سلطتها من اختيار

الأهالي الوطنيين لها اختياراً حراً). وقبل هذا البيان أعلن الرئيس الأمريكي (ودور ولسن) في 18 كانون الثاني 1918 بنوده الأربعة عشر ، حيث جاء في البند الثاني عشر (إن الأقوام غير التركية في الإمبراطورية العثمانية والتي تخضع الآن للحكم التركي يجب أن تُضمن لها حياة آمنة لا تشوبها شائبة وفرصة لا تمس قطعياً للحكم الذاتي) .[1] ووسط هذه التصريحات والوعود المتناقضة طالب أنصار الشريف حسين أن يكون العراق ضمن الأقاليم الإدارية الخاضع لإدارة الشريف ، وساند ونظّر لهذا الاتجاه جمعية (العهد) السرية التي كان يقودها ضباط سابقون في الجيش العثماني بالتنسيق مع بعض القادة الشيعة ومن بينهم الشيخ محمد رضا الشبيبي حيث عملوا على التقريب بين أنصار الشريف حسين وبعض المجتهدين الشيعة في النجف وكربلاء .[2]

وللخروج بنتيجة مرضية تتجاوز التناقضات السابقة أرسلت وزارة المستعمرات إلى الحاكم الملكي العام بالوكالة برقية في 11 تشرين الثاني 1918 جاء في نصها (إن التفاتنا ينصرف إلى مشكلة تأسيس أحسن شكل للحكومة في العراق ...... ونحن نرغب على الأخص في أن تزودنا ببيان قاطع يُعرب فيه سكان المناطق المختلفة عن رأيهم في النقاط التالية :

1- هل يفضلون دولة عربية واحدة تحت وصاية بريطانيا من الحدود الشمالية لولاية الموصل إلى الخليج الفارسي ؟
2- هل يرون أن يُنصّب على رأسها حاكم عربي ؟

---

[1] - أنظر حسين جميل ، العراق - شهادة سياسية 1908- 1930 ، بغداد ، 2013 ، ص 38.
[2] - انظر إسحاق نقاش ، شيعة العراق ، المكتبة الحيدرية ، ص 86-87 .

3- من هو الذي يختارونه حاكماً ؟ من المهم جداً أن نحصل على إفصاح حقيقي للرأي العام المحلي فيما يخص هذه التساؤلات....) .

وبالرغم من أن وزارة المستعمرات أكدت على التوصل إلى الرأي الحقيقي لشعب العراق إلا أن ولسن الحاكم الملكي العام حرص على أن تكون نتائج الاستفتاء مؤيدة لتوجهاته من هنا كتب إلى الحكام السياسيين للألوية رسائل سرية يبلغهم فيها الوقوف على رأي شعب الألوية من خلال استطلاع آرائهم فإذا كانت متوافقة مع التوجه الذي يراه ولسن عقدوا مجلس ضم الوجهاء والشيوخ المتصدين وإبلاغهم أن آرائهم ستبلغ إلى الحكومة البريطانية . وإذا تبين أن الرأي غير متوافق إجمالاً مع توجه ولسن اختلقوا العذر لتأجيل الاجتماع والاستفتاء والاتصال بي لأخذ التعليمات .[1] وذهب آيرلند إلى أن (........إن إجراء استفتاء مسّير بموجب ما يرتأيه ولسن سيتيح له فرصة يدحض بها آراء مشايعي المدرسة الشريفية ويقضي عليها إلى الأبد تلك الفئة وأمثالها كانت تسعى إلى منح الاستقلال إلى العراق عن طريق طلبها القاضي بأن تفسر حرفياً الجملة الواردة في التصريح الإنجليزي – الفرنسي ، التي تستدعي تأسيس حكومة وطنية وإدارات تستمد سلطتها من كيان السكان الأصليين ومما يختارونه بحرية ، فإذا أمكن مجابهة هذه الفئة بالحقيقة الثابتة الدالة على أن جميع طبقات السكان قد أستخرج رأيها فلم ترغب في الاستقلال وإنما أرادت استمرار السيطرة البريطانية فإنه سيأمن خطرها الذي يهدد مقترحاته في اجتماعات مجالس حكومة صاحب الجلالة ....).[2]

---

[1] - فيليب ويلارد آيرلند ، العراق - دراسة في تطوره السياسي ، ترجمة جعفر الخياط ، ص 120.

[2] - نفس المرجع ، ص 122 .

ومن استجماع آراء الحكام السياسيين للألوية المؤيدة لإجراء الاستفتاء ، فقد جرى الاستفتاء خلال الفترة الممتدة من 1 كانون الاول 1918 إلى 22 كانون الثاني 1919 وتمحور في واقعه على سؤال موجه للوجهاء وشيوخ العشائر وليس للشعب بالمعنى السياسي ، أو كل من توفرت فيه شروط معينة وبالتالي لا يصدق عليه معنى الاستفتاء بالمعنى القانوني والسياسي الدقيق ، فقد وقّع مثلاً على مضبطة واحدة عشرون شيخ ووجيه في الموصل كانت تمثل رأي مائة وستون ألف مواطن في الموصل . وفي كربلاء أعترض سبعة من الوجهاء على الاستفتاء وآلياته ، فكان القرار نفيهم إلى الهند من بينهم محمد علي الطباطبائي . الأمر الذي دعا المرجع الديني الميرزا محمد تقي الشيرازي إلى الاحتجاج على هذا القرار فاستبدل بقرار الإبعاد إلى سامراء .

وحينما استشعر حاكم ولاية بغداد السياسي أن وجهاء وشيوخ عشائر بغداد المتصدين لا يؤيدون توجهات ولسن ولن تأتي النتائج بما تشتهي سَفَنَهُ قرر تأجيل الاستفتاء في بغداد لأجل غير مسمى .

واتجهت نية ولسن لأن يكون حاكم العراق ، بريطاني برسي كوكس لكن نتائج مضبطة الشامية والنجف وكربلاء والكاظمية جاءت مخيبة للآمال إذ أكدت على أن يكون الحاكم عربي إسلامي من أنجال الملك الشريف حسين فقد جاء في مضبطة النجف (بما أن غالبية سكان العراق من العرب وبما أن كل شخص يفضل أبناء جلدته الذين توحدهم معه عناصر الدين واللغة والقيم والعادات فإننا نرى من المناسب أن توضع هذه

المملكة تحت حكم أمير عربي) .[1] وجاءت هذه المضبطة موقعة من قبل كل من شيخ الشريعة الأصفهاني والشيخ عبد الكريم الجزائري والشيخ جواد بن صاحب الجواهري والشيخ مهدي كاشف الغطاء والشيخ محمد رضا الشبيبي . أما مضبطة كربلاء فجاء فيها (وقد اجتمعنا نحن أهالي كربلاء وبعد مداولة الآراء وملاحظة الأصول الإسلامية وطبقاً لها تقرر رأينا أن نستظل براية عربية إسلامية فانتخبنا أحد أنجال سيدنا الشريف حسين ليكون أميراً علينا مقيداً بمجلس منتخب من أهالي العراق لتسنين القواعد الموافقة لروحيات هذه الأمة وما تقتضيه شؤونها) .

وجاء في مضبطة الكاظمية (إننا نختار دولة إسلامية عربية جديدة يكون ملكها المسلم من أنجال الشريف حسين ملزماً بمجلس وطني) . ونصت مضبطة بغداد على أن (نحن ممثلو الإسلام بين أهالي بغداد وضواحيها من الشيعة والسنة اخترنا دولة عربية يحكمها ملك عربي مسلم من أنجال الشريف حسين يكون ملزماً بمجلس تشريعي وطني مقره بغداد عاصمة العراق).[2]

وفي النجف وقف المرجع الأعلى السيد كاظم اليزدي موقفاً محايداً من التساؤلات التي طرحها ولسن في استفتاءه المزعوم معتقداً أن أصل التساؤلات المطروحة لا تلبي الطموح الوطني والديني للمرجعية العليا ، إذ لم يتبنَ أي موقف صريح لاعتقاده أن ما سيفتي به سيواجه بالضد ليس من الأتباع المقلدين ولكن من رجال الدين الذين راح بعضهم ينضّر لهذا الاستفتاء ويدعو لتبني موقف معين ، من هنا حينما سؤل المرجع عن

1 - انظر علي الوردي ، مرجع سابق ، ص 78-79.

2 - نقلاً عن محمد علي كمال الدين ، ثورة العشرين في ذكراها الخمسين ، بغداد ، 1970 ، ص 182.

موقفه من الاستفتاء قال (أنه كرجل دين لا يعرف غير الحلال والحرام ولا دخل له بالسياسة مطلقاً فاختاروا ما هو أصلح) .[1] والواقع أن المرجع الأعلى لم يكن مقتنعاً بتنصيب حاكم أجنبي (عربي – غير عربي) على العراق لاعتقاده أن في العراق وطنيون قادرون على حكم أبناءه بكفاءة ومن غير المبرر تنصيب حاكم أجنبي ، فهو لن يتخطى حدود العمل لصالح دولته (بريطانيا) أو يكون من الضعف (عربي) بدرجة يصبح معها مسّير غير مخير بلحاظ فاتورة الديّن الذي عليه لصالح المحتل (بريطانيا) وهذا ما أثبته الواقع إذ لم يكن فيصل الأول قادر على اتخاذ قرار يخالف الذوق العام البريطاني أو يتعارض ومصالحها . وموقف السيد اليزدي لا يعني الخطأ المطلق لباقي رجال الدين الشيعة ولاسيما المجتهدين فهم قبلوا بشيء لاعتقادهم أفضل من اللاشيء ، فأمير عربي مسلم خير من بريطاني غير مسلم ، فضلاً عن أن الجنسية غير العراقية قد تكون وسيلة للضغط باتجاه الامتثال للمصلحة الوطنية والتحرر من قيد المحتل لاسيما أن الحكم سيكون مقيد بمجلس تشريعي وطني خالص . ومن بين المراجع الذين تبنوا هذا الاتجاه الشيخ محمد تقي الشيرازي الذي سبق وإن قَدِمَ من سامراء سنة 1917 ليقيم في كربلاء ويكون قريب من مصدر القرار الديني – السياسي ، والشيخ مهدي الخالصي الذي قدم إلى كربلاء أيضاً بناء على دعوة الشيرازي حيث عرف بعدائه الشديد للإنجليز .[2]

---

[1] - أورد الفتوى عبد الرزاق الحسني ، الثورة العراقية الكبرى سنة 1920 ، بيروت ، ط4 ، 1978 ، ص 58.

[2] - علي الوردي ، لمحات اجتماعية من تاريخ العراق ، المجلد الثالث ، الجزء الخامس ، قم ، 2005 ، ص 67 .

وأبرز ما يلاحظ على نتائج الاستفتاء إجمالاً أن هناك موقف ديني (شيعي – سني) عشائري موحد في الرؤى والتوجهات (حاكم عربي – مسلم) ومثّلت هذه الرؤيا الموحدة خط الشروع لمواجهة الحاكم العام البريطاني ولسن وهو ما أربك الخطط البريطانية وحفز المحتل لتبني تكتيك مغاير يتلاءم والتوجهات الجديدة . رافق هذا التوحد حدث ديني مرجعي هام إذ رحل إلى جوار ربه المرجع الأعلى السيد كاظم اليزدي في 30 نيسان 1919 ، وحل محله في سدة المرجعية العليا الشيخ محمد تقي الشيرازي الذي كانت أولى فتاواه تحريم اختيار غير المسلم لحكم المسلم . وصنعت هذه الفتوى من المرجع الجديد محور استقطاب الأتباع من الشيعة ، والوطنيين من السنة فأضحى رمزاً وطنياً فضلاً عن مركزه الديني ، وتحول منزله إلى مركز لإصدار القرارات فراح الناس يترقبون ما يصدر عنه لاتخاذه دليل عمل وتوجه في مواجهة المحتل البريطاني . تبع الفتوى الأولى التي حرمت التصويت للحاكم غير المسلم ، فتوى ثانية تجيز المجابهة مع الحاكم العام في بغداد والمطالبة بحكومة وحاكم إسلامي ، واستجابة لهذه الفتوى اختارت الألوية عدد من الأعيان ورجال الدين لتمثيلهم أمام الحاكم العام البريطاني لنقل مطالبهم . وكانت هذه الفتوى بمثابة المقدمة الحقيقية لتفجير ثورة لاحقة في مواجهة الاحتلال.

والملاحظ أن المرجع الشيرازي لم يكن ينتظر موافقة الحكومة البريطانية أو الحاكم العام على تنصيب حاكم عربي إسلامي للعراق لكنه بادر إلى إرسال رسالة إلى الشريف حسين ونجله فيصل ، وحمل الرسالتين الشيخ محمد رضا الشبيبي ، وفي هذه الرسالة دعا الشيخ الشريف حسين ونجله لحمل أمانة حكم العراق . ورداً على هذه الرسائل

أرسل الشريف حسين رسالة جوابية ، نصـها (مـن الحسـين بـن علـي إلـى الجهبذ الأفضل والحبر الأكمل مولانا الشـيخ محمـد تقـي الشـيرازي . وأنـه من أهنأ الساعات تلقينا محرركم الكريم وطيـه صـور إفـاداتكم للجنـة وعلـم مآل الجميع . وأني بعنايته تعالى سأبذل كل ما في الجهد لحصول رضائيكم . وكيف لا أقول ذلك وإنها هـي إحـدى أساسـات الأعمـال التـي ارتكبنـا إن خالفناها التهلكة فكونوا مطمأنين بالله سبحانه وتعالى بأننا على ما تـأملون . أما الفوز برغائبكم بل رغائبي فيكم التي هي قرة عيني أو تـرك الـدنيا ومـا فيها . والله يتولانا بتوفيقه فإنه يخلق ما يشاء ويختار . وسلامي عليكم كافة ورحمة الله وبركاته .

24 ذي الحجة الحرام 1447 هجري . الشريف حسين بن علي) . [1]

وكان خط الشروع لتأسيس الحكم الـوطني فـي العـراق تشـكيل وزارة يقودها شخص يُرضـي نسبياً طائفة من الشعب العراقي كي تكون داعمة لـه ويضمن حماية مصالح حكومة صاحب الجلالة . حيث وقـع الاختيـار علـى عبـد الـرحمن النقيـب كونــه مـن النخبـة الدينيـة السُـنية (سـادن الحضـرة الكيلانيـة) وممثـل القـادريين فـي العـراق ، ارتـبط بعلاقـات متميـزة مـع البريطانيين منذ احـتلالهم العـراق ، وتنكـر للعثمـانيين بعـد الانتكاسـة التـي أصيبت بها الدولة العثمانية في الحرب العالمية الأولى ، وقبل ذلك كان من المؤيدين والمقربين لهم ، فهم من نصّبوه حاكماً في محكمة التمييز وعضواً

---

1 ـ نقلاً عن علي الوردي ، مرجع سابق ، الجزء الخامس ، القسم الأول ، ص 124-125.

في مجلس إدارة بغداد ، وهو من أصدر ومجموعة من خاصته بناء على طلب الوالي ناظم باشا فتوى تدعو العشائر للانصياع للسلطة العثمانية.[1]

وتألفت حكومة (النقيب الأولى) (25 تشرين الأول 1920) من تسعة وزراء بحقائب وأثني عشر وزيراً بلا حقيبة ، على أن تعمل الوزارة بنظارته وإرشاده وتخضع قراراتها لموافقته . وعُين لكل وزير مستشار بريطاني له أن يحضر جلسات مجلس الوزراء ويبدي الرأي والمشورة .[2] هذا التشكيل الوطني وإن لم يحقق طموحات الوطنيين من العراقيين ورجال الدين لكنه كان خطوة أولى على طريق إنجاز الاستقلال المنشود .

وبعد عقد العزم على المضي بإعلان العراق دولة ملكية انشغلت أروقة البلاط الملكي الإنجليزي بمن سيُنصّب ملكاً على العراق ، بعد أن طُرحت أسماء عدة شخصيات متنافسة لشغل المنصب ، فقد تردد أسم فيصل بن الحسين ملك سوريا ، والأمير خزعل أمير المحمرة ، ووالي البشتكوه الإيراني وعبد العزيز بن سعود أمير نجد وأغا خان أمير الإسماعيلية ووزير الداخلية طالب النقيب الذي ظن الإنجليز أنه العقبة الأكبر في طريق تنصيب فيصل بن الحسين ، من هنا سعوا جاهدين لإبعاده من العراق . كما عارض عبد الرحمن النقيب تنصيب فيصل بن الحسين ملكاً على العراق إلا أن تلويحهم وتهديدهم له ثناه عن رأيه وراح يؤكد ويردد حُسن الاختيار وبُعد نظرهم .[3] فقد بلغت معارضة النقيب لفيصل حداً

---

[1] - أنظر محمد مهدي البصير ، تاريخ القضية العراقية ، ط2 ، دار اللام ، لندن ، 1990 ، ص 155-156.

[2] - أنظر آيرلند ، مرجع سابق ، ص 363 .

[3] - أنظر الأستاذ عبد الرزاق الحسني ، تاريخ العراق السياسي الحديث ، ج1 ، الرافدين للطباعة والنشر والتوزيع ، بيروت ، 2008 ، ص 217.

دعاه للقول لمس (بيل) وهي تسأله عن رأيه في تنصيب فيصل ملكاً على العراق (أما بالنظر إلى الحكومة العراقية فإني مفتي للإدارة التركية الحالية ، معروف لديكم ، إلا أني أفضّل عودة الترك ألف مرة ، على أن أرى الشريف أو أحد أنجاله يحكمون هذه البلاد) .[1]

وحينما عقدت بريطانيا العزم على تنصيب فيصل بن الحسين ملكاً على العراق لم يدر في خلدها تنصيب رئيس يحمل الجنسية العراقية تجنباً لما قد يثيره هذا الاختيار من إشكالية الولاء في المستقبل في الوقت الذي أثبت فيه فيصل الولاء للحكومة البريطانية في أكثر من مناسبة ، فالملك فيصل كان حليف بريطانيا أثناء الثورة العربية في الحجاز (1916-1918) وهو من قاد الجيش الشمالي الذي دخل دمشق سنة 1918 . وسبق وأن جمعت مضابط (استفتاء ولسن) في العراق (بغداد- الكاظمية – النجف – كربلاء) دعت بالمناداة على فيصل بن الحسين ملكاً على العراق (عربي – مسلم) . وهذا التنصيب يعد من قبيل الوفاء بالوعود التي قطعت لوالده الشريف حسين خلال الحرب العالمية الأولى ، بعد أن أستاء وسخط على حليفه الناكل بعد انتصار بريطانيا وحلفاؤها في الحرب .[2]

ومرجعياً لم يكن الرأي متفق على تنصيب فيصل بن الحسين ملكاً على العراق ، فقد عارض المرجع الأعلى السيد أبو الحسن الأصفهاني والميرزا محمد حسين النائيني تنصيب فيصل وأي شخص آخر ملكاً على العراق حيث الانتداب قائماً ، في الوقت الذي شايع فيه الشيخ مهدي الخالصي الكبير والسيد محمد الصدر هذا التنصيب بعد زيارة فيصل لهما

---

[1] - أنظر عبد الرزاق الحسني ، تاريخ الوزارات العراقية ، ج1 ، ص 48 .
[2] - آيرلند ، مرجع سابق ، ص 246 .

في النجف الأشرف ، وقطع العهد لهما أن يكون الحُكم ملكياً دستورياً مبتوت الصلة بالانجليز .[1] فضلاً عن اعتقاد المرجعين بعداء الشريفيين لآل سعود الذين اعتنقوا المذهب الوهابي ، هذا العداء الذي من شأنه توفير المبرر لدفاع فيصل عن الشيعة ضد الهجمات الوهابية المحتملة في المستقبل .[2] وكان توجه السيد أبو الحسن الأصفهاني أكثر مقبولية في الأوساط الشعبية ، بفعل المرجعية العليا والتزام المقلدين بعدم الخروج عن فتوى المرجع ورأيه . وبالرغم من ذلك هيأت بريطانيا بالاتفاق مع فيصل مستلزمات وترتيبات الاستفتاء على مبايعته ملكاً على العراق ، وتمت مراسم التنصيب في 23 آب / أغسطس 1921 ونودي به ملكاً على العراق . وفي خطاب التنصيب أكّد فيصل تصميمه على إرساء دعائم حكومة ديمقراطية تقوم على برلمان منتخب وحكومة كفوءة ،[3] وعلى أثر اعتلاء الملك سدة العرش استقالة حكومة النقيب الأولى ، وبدأت جولة جديدة من المفاوضات بين الملك فيصل والمندوب السامي البريطاني لتشكيل الحكومة الجديدة ، إذ اتجه الملك فيصل إلى اختيار شخصية وطنية تتمتع بالتأييد الشعبي الواسع في محاولة لاستمالة الرأي العام وكسب تأييد المرجعية الدينية ، أما المندوب السامي فوجد في عبد الرحمن الكيلاني خير من يتولى رئاسة الوزراء إذ أثبت ولائه خلال المرحلة الماضية وأظهر امتثالاً مطلقاً لتوجيهات وتوجهات الحكومة البريطانية . وبعد جولات طويلة من المفاوضات استغرقت زهاء ثلاثة أسابيع آمن فيصل أن ثبات مُلكه وترسّخ

---

[1] - أنظر السيد حسين بركة الشامي ، المرجعية الدينية من الذات إلى المؤسسة ، مؤسسة دار الإسلام ، بيروت ، 1999 ، ص 98.

[2] - أنظر محمد علي شمس الدين ، الإصلاح الهادي : نظرة في فكر وسلوك المجتهد السيد محسن الأمين العاملي ، بيروت ، 1985 ، ص 152 .

[3] - علاء عبد الأمير الرهيمي ، المعارضة في العراق في عهد الملك فيصل الأول ، 1996 ، ص 65.

دعـائم حكمـه يقتضـيان الامتثـال لإرادة الأسـياد فـي الاختيـار وفـي عمـوم القرارات المصيرية . من هنا صدرت الإرادة الملكية بتكليف عبد الـرحمن النقيب بتشكيل الحكومة الثانية في العاشر من أيلول 1921 ، كما أسـندت لـه مُهِمة تشكيل الحكومة الثالثة في 28 أيلول 1922 [1] .

المبحث الأول

رئيس الدولة في دستور 1925

المطلب الأول

اختيار الملك

جمعت المادة (19) من القانون الأساسي بين متناقضين لا يُمكِن الجمع بينهما ، فهذه المادة تشير إلى أن سيادة المملكة العراقية للأمة ، ثم تعود وتقول أن هذه السيادة أودعها الشعب للملك فيصل بن الحسين ليس هذا

[1] - عبد الرزاق الحسني ، تاريخ العراق السياسي الحديث ، ج1 ، دار الشؤون الثقافية ، بغداد ، 1987 ، ص 43- 44 .

حسب ولكن هذه الأمانة أودعها الشعب لورثة الملك فيصل من بعده ، وأمام هذا النص لنا أن نتساءل إذا افترضنا جدلاً أن للشعب ثقة بالملك فيصل للمعرفة بشخصه وحسن إدارته وأودعه الثقة بناءاً على هذه الثقة ، كيف يودع الشعب الأمانة لورثة الملك فيصل وهو على عدم معرفة بإدارتهم ومقدار الثقة بهم ؟

ثم أن السيادة أما أن تكون للشعب فيمارسها مباشرة أو من خلال مُمثليه أو أن تكون للحاكم كما في الأنظمة الدكتاتورية والملكيات المُطلقة التي لم يعُد لها وجود رسمي وإن كان لها وجود فعلي .

ووفقاً للمادة (1/20) من القانون الأساسي ينتقل عرش المملكة العراقية بعد وفاة الملك أو فقدانه الأهلية القانونية إلى أكبر أبنائه سناً وإذا لم يكُن للملك وارث من أبنائه تنتقل وراثة العرش إلى أرشد عراقي من أبناء أكبر أبناء الملك الحسين بن علي مدة شغورها . [1]

وإذا شغر عرش المملكة العراقية ولم يكن ولي العهد قد بلغ سن الرشد الذي حدده القانون الأساسي [2] ، بتمام الثامنة عشر من العمر ، يؤدي حقوق الملك الوصي الذي اختاره الملك السابق ، وذلك إلى أن يبلغ الملك سُن الرشد ويبقى قرار تنصيب الوصي وممارسته مهام الملك موقوفاً على موافقة مجلس الأمة ، فإذا لم يوافق المجلس على هذا التنصيب أو لم يُعين الملك السابق وصياً على العرش ، عيّن المجلس الوصي على العرش ، وعلى الوصي أداء اليمين الدستورية أمام المجلس .

---

[1] - م (2/20) من القانون الأساسي العراقي .

[2] - م (1/22) من القانون الأساسي العراقي .

وضماناً لعدم حصول فراغ دستوري خلال الفترة بين وفاة الملك وإكمال إجراءات تولية الوصي ، تُنقل حقوق الملك الدستورية إلى مجلس الوزراء الذي يُمارسها باسم المملكة العراقية [1] ، وعلى مجلس الأمة الالتئام فوراً لاستكمال هذه الإجراءات وإذا كان مجلس النواب منحلاً ولم يتم انتخاب مجلس جديد يلتئم المجلس السابق لهذا الغرض[2] .

ومثلما عالج القانون الأساسي مسألة الشغور النهائي للعرش ، نظّم حالة الغياب المؤقت ، حيث أجازت المادة (1/23) من القانون الأساسي غياب الملك في حالة الضرورة بشرط إعلام مجلس الوزراء وموافقته (للملك عند مسيس الحاجة أن يغيب عن العراق بقرار من مجلس الوزراء ....) ، على أن يُنصّب الملك قبل غيابه نائباً عنه أو هيأة نيابة ، وترك القانون الأساسي للملك صلاحية تحديد صلاحيات نائبه بموافقة مجلس الوزراء .

وقيّد القانون الأساسي صلاحية الملك في اختيار نائبه بأن لا يكون وزيراً في الحكومة ، وإذا كان النائب عضواً في مجلس الأمة يحظر عليه حضور جلسات المجلس خلال مدة حلوله محل الملك [3] .

وحدد القانون الأساسي الحد الأدنى لِسِن النائب بثلاثين سنة ، إلا إذا كان من أقرباء الملك ، حيث اكتفى بأن يكون قد أكمل ثمانية عشر سنة ، ولا نرى موجِباً لهذا التمييز طالما كان تحديد العمر بثلاثين سنة من أجل التحقق من توفر الخبرة والدراية الكافية لممارسة صلاحيات الملك والحلول محله

---

[1] - م (1/22) من القانون الأساسي العراقي .
[2] - م (2/22) من القانون الأساسي العراقي .
[3] - م (4/23) من القانون الأساسي العراقي .

مؤقتاً ، هذا إضافة إلى أن القانون الأساسي لم يُحدد درجة القرابة بين الملك ومن يحِل محله لاستثنائه من شرط الثلاثين سنة .

وأورد القانون الأساسي نصاً عائماً يكتنفه الغموض بشأن مُدة غياب الملك ، فقد نصت الفقرة الخامسة من المادة (23) على أنه (إذا امتد غياب الملك أكثر من أربعة أشهر ولم يكُن مجلس الأمة مُجتمعاً يُدعى حالاً إلى الالتئام للنظر في الأمر) .

فهذا النص أشار إلى غياب الملك أكثر من أربعة أشهر ، وأوجب التئام مجلس الأمة دون أن يشير إلى الإجراء الذي يُمكن أن يتخذه المجلس ، كما لم يُعالج النص استحالة التئام مجلس الأمة بسبب حل مجلس النواب .

وحددت المادة (1/22) من القانون الأساسي سِن الرُشد للملك بتمام الثامنة عشر من العمر ، فإذا انتقل العرش إلى من هو دون هذا السِن ، حل الوصي محله في إدارة شؤون العرش لحين بلوغه سِن الرُشد .

وحدث أن حلّ الوصي عبد الإله محل الملك فيصل الثاني بعد وفاة الملك غازي حيث لم يكُن فيصل بالغاً سن الرشد عند وفاة والده .

وألزم القانون الأساسي الملك بأداء اليمين الدستورية أمام مجلس الأمة في جلسة مُشتركة يرأسها رئيس مجلس الأعيان [1] .

المطلب الثاني

صلاحيات الملك

---

[1] - م (21) من القانون الأساسي العراقي .

مسايرة لما جرى عليه النص في الدساتير الملكية البرلمانية ، فقد نصت المادة (27) من القانون الأساسي العراقي على أنه (يستعمل الملك سُلطاته بإرادات ملكية تصدر بناءً على اقتراح الوزير أو الوزراء المسئولين وبموافقة رئيس الوزراء ويوقع عليه من قبلهم) .

وعلى الرغم من تبني القانون الأساسي للنظام البرلماني أسلوبا للحُكم ، إلا أن الملك اختص بصلاحيات تشريعية وتنفيذية وقضائية هامة .

وسنبحث في هذه الصلاحيات تِباعاً :-

الفرع الأول

الصلاحيات التنفيذية

على حد سواء مع الدساتير الملكية البرلمانية ، أسند القانون الأساسي للملك صلاحية اختيار رئيس الوزراء ، والوزراء بناءً على ترشيح الأول ويقبل استقالتهم من مناصبهم[1] .

وعلى الرغم من أن ترشيح الوزراء دستورياً صلاحية ممنوحة لرئيس الوزراء المُكلف ، إلا أن للملك صلاحية قبول أو رفض الترشيح ، لكن الواقع كان يشير إلى إشراف الملك المباشر على الترشيح ، بل وفرضه ورفضه بعض المرشحين في مرحلة المُشاورات والاتصالات ، ضماناً

---

[1] - م (5/26) من القانون الأساسي العراقي .

لترشيح تشكيلة وزارية لا تحرج الملك أو رئيس الوزراء عند عرضها على الأول.

وخلال حقبة النظام الملكي لم يحدث أن انسحب رئيس الوزراء أو حدثت أزمة سياسية بسبب تدخل الملك في اختيار رئيس الوزراء أو الاعتراض عليهم ابتداء ، بل أن الملك رشح بعض الوزراء دون أن يكون لرئيس الوزراء رأي فيهم [1] .

والمُلاحظ أن القانون الأساسي أطلق صلاحية الملك في اختيار رئيس الوزراء دون أن يشترط فيه أن يكون رئيس الأغلبية البرلمانية ، ومن المؤكد أن إطلاق صلاحية الملك في اختيار رئيس الوزراء من شأنه تحكّم وتدخّل الملك في إدارته وتمرير هذا الاختيار في مجلس الأمة أمر محسوم سلفاً بعد أن أناط القانون الأساسي بالملك صلاحية اختيار وإقالة أعضاء مجلس الأعيان [2] .

وبِموجب تعديل سنة 1946 مُنِح الملك صلاحية بالغة الخطورة ، فقد عُدِلت الفقرة السادسة من المادة (26) على نحو يمنح الملك صلاحية إقالة رئيس الوزراء .

ومِن المؤكد أن هذا التعديل كان يسعى إلى تقوية الملك على حساب رئيس الوزراء الذي أصبح مصيره الوظيفي موقوف على رأي الملك وإن كان حائزاً على تأييد الأغلبية البرلمانية ، وحيث أن الملك يتحكم بتعيين

---

[1] - علي جاسم العبيدي – رئيس الدولة في العراق من 23 آب 1921 إلى تموز 1968 – اطروحة دكتوراه – كلية القانون و السياسة – جامعة بغداد – 1983 – ص 208 .

[2] - م (1/31) من القانون الأساسي العراقي .

وإنهاء عضوية كامل أعضاء مجلس الأعيان ، ويتدخل بصورة مباشرة أو غير مباشرة في انتخاب أعضاء مجلس النواب ، فمِن غير المتصور ألّا ينال رئيس الوزراء المُكلف وحكومته الثقة في مجلس الأمة ، مِن هُنا للملك المُضي في إقالة الحكومة دون مخاوف من أزمة برلمانية أو فراغ دستوري.

وللملك تعيين وزراء بلا وزارة للاستفادة من كفاءتهم ومواهبهم متى دعت الحاجة لذلك[1] .

وصلاحيات الملك التنفيذية لم تقتصر على تعيين وإقالة الحكومة وأعضائها ، لكنها تمتد لتشمل عقد المُعاهدات بشرط ألّا يُصدقها إلا بعد موافقة مجلس الأمة [2] ، وبناءً على اقتراح الوزير المسئول يُعين ويقبل الممثلين السياسيين والموظفين الملكيين ويمنح الرُتب العسكرية ويُعين قادة الفِرق العسكرية فما فوق كما يمنح الأوسمة والألقاب [3] .

وبموجب المادة (9/26) من القانون الأساسي ، يُعد الملك القائد الأعلى للقوات المُسلحة ، وبهذه الصفة يُعلن الحرب بموافقة مجلس الوزراء ، ويعقد معاهدات الصُلح بعد موافقة مجلس الأمة ، وله إعلان الأحكام العرفية بموافقة مجلس الوزراء عند حدوث قلاقل أو كانت الدلائل تُشير لذلك أو في حالة حدوث خطر ناشئ عن غارة عِدائية [4] .

وبموافقة مجلس الوزراء أيضاً للملك إعلان حالة الطوارئ عند حدوث خطر أو عصيان أو إخلال بالسلام في أية جهة مِن جهات العراق .

---

[1] - م (3/64) من القانون الأساسي العراقي .
[2] - م (4/26) من القانون الأساسي العراقي .
[3] - م (8/26) من القانون الأساسي العراقي .
[4] - م (1/120) من القانون الأساسي العراقي .

وفي هذه الحالة تُدار المناطق التي أعلنت فيها حالة الطوارئ وفقاً لقانون خاص ينص على مُحاكمة الأشخاص عن جرائم معينة أمام المحكمة الخاصة وفقاً للإجراءات الإدارية التي تتخذها السُلطة المعنية [1].وللملك إصدار الأوامر والأنظمة لتسهيل تنفيذ القانون [2] .

الفرع الثاني

الصلاحيات التشريعية

أناط القانون الأساسي بالملك صلاحيات تشريعية عضوية و موضوعية هامة .

فالسُلطة التشريعية بموجب المادة (28) منوطة بالملك ومجلس الأمة ، وتبدو الصلاحيات العضوية أكثر أهمية وخطورة من الصلاحيات الموضوعية ، إذ يختص الملك بتعيين كُل أعضاء مجلس الأعيان المُحدد عددُهُم بما لا يتجاوز ربع عدد أعضاء مجلس النواب[3].

ويأمر الملك بإجراء انتخاب مجلس النواب ، كما يدعو مجلس الأمة للانعقاد ويعطل المجلس ويفض اجتماعاته .

---

[1] - م (2/120) من القانون الأساسي العراقي .
[2] - م (1/26) من القانون الأساسي العراقي .
[3] - م (1/31) من القانون الأساسي العراقي .

ويأمر بإجراء انتخاب مجلس النواب كما يدعو مجلس الأمة للانعقاد ، وإذا لم يدعوه للاجتماع في الموعد المُحدد فإنه يجتمع بحكم القانون ويستمر اجتماعه إلا إذا حله الملك قبل خِتام المُدة [1] .

ويفتتح الملك مجلس الأمة بذاته أو يُنسِب عنه رئيس الوزراء أو أحد الوزراء ليقوم بمراسيم الافتتاح وإلقاء خطبة العرش [2] .

وللملك تعطيل المجلس وفض اجتماعاته ، وله حل مجلس النواب وِفقاً لأحكام القانون [3]

وموضوعياً يصدق الملك القوانين ويأمر بنشرها ويراقب تنفيذها [4] .

وللملك حق الاعتراض التوقيفي على القوانين خلال مدة ثلاثة أشهر من تاريخ إحالتها إليه للمصادقة عليها وإلا عُد القانون مصادق عليه ، ولأحد المجلسين طلب تعجيل تصديق القانون أو إعادته خلال مُدة خمسة عشر يوماً مع بيان الأسباب الموجبة [5] .

وفي حالات الضرورة ، للملك أثناء عطلة المجلس إصدار مراسيم لها قوة القانون (لوائح الضرورة) إذا اقتضت الحاجة اتخاذ تدابير مُستعجلة لحفظ النظام والأمن العام أو لدفع خطر عام أو لصرف مبالغ مُستعجلة لم يؤذن بصرفها في الميزانية أو بقانون خاص أو للقيام بواجبات المعاهدات ، على أن تقترن هذه المراسيم بموافقة هيأة الوزراء على أن لا تكون مخالفة

---

[1] - م (2/39) من القانون الأساسي العراقي .
[2] - م (29) من القانون الأساسي العراقي .
[3] - م (2/26) من القانون الأساسي العراقي .
[4] - م (1/26) من القانون الأساسي العراقي .
[5] - م (2/62) من القانون الأساسي العراقي .

لأحكام القانون الأساسي وفي جميع الأحوال لا بُد من عرضها على مجلس الأمة في أول اجتماع له ، عدا تلك المتعلقة بالقيام بواجبات المعاهدات المصدقة مِن قِبل مجلس الأمة أو المجلس التأسيسي ، فإذا لم يصادق عليها مجلس الأمة ، على الحكومة إعلان استقالتها وتُعد مُلغاة من تاريخ هذا الإعلان [1] .

الفرع الثالث

الصلاحيات القضائية

مارس الملك في ظل القانون الأساسي صلاحيات قضائية بالغة الخطورة من شأنها المساس بحيادية القضاء واستقلاله ، فبموجب المادة (68) يُعين الملك القضاة ويعزلهم بإرادات ملكية (يُعين الحكام بإرادة ملكية ولا يُعزلون إلا في الأحوال المُصرحة في القانون المخصوص ، المُبينة فيه شروط أهليتهم ونصبهم ودرجاتهم وكيفية عزلهم) .

ونصت المادة (8/26) على أنه (للملك بناءً على اقتراح الوزير المسئول يعين ويعزل ..... القضاة والحكام .....) .

وبموجب المادة (11/26) من القانون الأساسي لا ينفذ حكم الإعدام إلا بعد مصادقة الملك (لا يُنفذ حكم الإعدام إلا بتصديق الملك .....) .

---

1 - م (3/26) من القانون الأساسي العراقي .

وللملك تخفيف العقوبة ومنح العفو الخاص والشامل بموافقة المجلسين (.... وللملك أن يخفف العقوبة أو يرفعها بعفو خاص ، وبموافقة المجلسين يُعلن العفو العام) [1] .

المطلب الثالث

علاقة الملك بسُلطات الدولة

يرتبط الملك بباقي سلطات الدولة بعلاقات عضوية وأخرى وظيفية وهذه العلاقة هي واحدة من خصائص النظام البرلماني الذي يقوم على التعاون والرقابة بين السلطات .

وسنبحث في هذه العلاقة تِباعاً وعلى النحو الآتي :-

الفرع الأول

علاقة الملك العضوية بسلطات الدولة

يرتبط الملك بباقي سلطات الدولة بعلاقات عضوية وأخرى وظيفية وهذه العلاقة هي واحدة من خصائص النظام البرلماني الذي يقوم على التعاون والرقابة بين السُلطات ، وهذه العلاقة رجحت كفة الملك على كفة باقي سُلطات الدولة .

وسنبحث في هذه العلاقة تِباعاً :-

---

[1] - م (11/26) من القانون الأساسي العراقي .

المقصد الأول

علاقة الملك بمجلس الوزراء

في النظام البرلماني يمثل رئيس الدولة ومجلس الوزراء فرعي السلطة التنفيذية ، من هُنا يبدو ارتباط الرئيس بالمجلس أمراً طبيعياً ، فمن مُستلزمات هذه العلاقة التعاون والرقابة في التعيين والإقالة سواء أكانت شكلية أم فعلية .

ولم يخرج القانون الأساسي العراقي عن إطار هذه العلاقة ، فقد أقام أكثر من ارتباط عضوي بين الملك ومجلس الوزراء ، وعلى التفصيل الآتي :-

أولاً – تعيين أعضاء مجلس الوزراء :- أناط القانون الأساسي بالملك صلاحية تعيين رئيس الوزراء [1] .

وكما ذكرنا سابقاً أن صلاحية الملك في هذا الاختيار مُطلقة لا يحكمها ضابط سوى ثقة الملك من هنا تبرز الاعتبارات الشخصية في الاختيار . في حين تشترط الأنظمة البرلمانية التقليدية أن يكون رئيس الوزراء المُكلف زعيماً للأغلبية البرلمانية .

وبناءً على ترشيح رئيس الوزراء ، يعين الملك الوزراء ، وحددت المادة (1/64) عدد أعضاء مجلس الوزراء في حده الأدنى بما لا يقل عن سبعة بضمنهم رئيس الوزراء ، واشترطت في الوزير أن يكون عضواً في

---

[1] - م (5/26) من القانون الأساسي العراقي .

أحد مجلسي البرلمان ، النواب أو الأعيان ، والوزير الذي لم يكن عضواً في أحد المجلسين ليس له الاستمرار في منصبه أكثر من ستة أشهر ما لم يعين عضواً في مجلس الأعيان أو ينتخب نائباً قبل ختام المُدة المذكورة .

وأجازت المادة (2/64) تعيين نواب للوزراء على أن يكونوا أعضاء في مجلس الأمة ، وللملك تعيين وزراء بلا وزارة لغرض الاستفادة من كفاءتهم ومواهبهم متى اقتضت الحاجة ذلك [1] .

ثانياً – إقالة رئيس الوزراء :- على حد سواء مع صلاحية اختيار رئيس الوزراء خول القانون الأساسي ، الملك صلاحية إقالته ، فقد نصت المادة (5/26) على أنه (للملك عند الضرورة التي تقتضيها المصلحة العامة أن يقيل رئيس الوزراء) . وصلاحية الإقالة هذه غير مشروطة بفقد ثقة مجلس النواب .

وخلال فترة نفاذ القانون الأساسي أقال الملك ثلاثة وخمسون حكومة بإرادات ملكية دون سحب الثقة عنها في مجلس النواب [2] .

ثالثاً – تفويض صلاحيات الملك لنائبه بموافقة مجلس الوزراء :- قد تقتضي الحاجة سفر الملك إلى خارج العراق ، وفي هذه الحالة على الملك تعيين نائب له أو هيأة نيابة تتولى بعض أو كل صلاحياته وحسب مرسوم التفويض بموافقة مجلس الوزراء ، واشترطت المادة (6/23) في النائب أو عضو هيأة النيابة أن يكون عراقياً لا يقل عمره عن ثلاثين سنة ، من أقرباء

---

[1] - م (3/64) من القانون الأساسي العراقي .

[2] - انظر د.فائز عزيز أسعد ، انحراف النظام البرلماني في العراق ، مطبعة السندباد ، بغداد ، 1984 ، ص 273 .

الملك أو من غيرهم ويؤدي النائب أو عضو هيأة النيابة اليمين أمام مجلس الأمة ، وإذا لم يكون المجلس منعقداً أو كان منحلاً ، يؤدي اليمين أمام مجلس الوزراء بحضور رئيسي مجلس الأعيان والنواب [1] .

رابعاً – الدعوة لعقد المحكمة العُليا بإرادة ملكية بموافقة مجلس الوزراء :- بموجب القانون الأساسي اختصت المحكمة الاتحادية بممارسة عدد من الصلاحيات ، من بينها تفسير أحكام القانون الأساسي ، والرقابة على دستورية القوانين .

وفي هذه الحالة تلتئم المحكمة بإرادة ملكية تصدر بموافقة مجلس الوزراء [2] .

وجدير ذكره أن أعضاء هذه المحكمة يجري اختيارهم مِن قِبل مجلس الأعيان ، أربعة من بين أعضائه ، وأربعة من حكام محكمة التمييز أو غيرهم مِن كِبار الحكام وتنعقد برئاسة رئيس مجلس الأعيان [3] .

وإذا لم يكن مجلس الأعيان مجتمِعاً يتم اختيار أعضاء المحكمة بقرار من مجلس الوزراء وبإرادة ملكية [4] .

المقصد الثاني

علاقة الملك بمجلس الأمة

---

[1] - م (3/23) من القانون الأساسي العراقي .
[2] - م (83) من القانون الأساسي العراقي .
[3] - م (3/82) من القانون الأساسي العراقي .
[4] - م (83) من القانون الأساسي العراقي .

تَبَنى القانون الأساسي العراقي نظام المجلسين في تشكيل السُلطة التشريعية فقد تألف مجلس الأمة من مجلسي الأعيان والنواب .

وحيث أن القانون الأساسي تبنىٰ النظام البرلماني أسلوبا للحكم ، فقد أقام أكثر من علاقة عضوية ووظيفية بين الملك ومجلس الأمة .

وسنبحث في هذه العلاقة تِباعاً :-

أولاً – تعيين أعضاء مجلس الأعيان :- يُمثل مجلس الأعيان أحد فرعي السُلطة التشريعية ، وأناط القانون الأساسي بالملك صلاحية تعيين كامل أعضاء مجلس الأعيان[1] فقد نصت المادة (1/31) من القانون الأساسي على أن (يتألف مجلس الأعيان من عدد لا يتجاوز ربع مجموع النواب يعينهم الملك مِمّن نالوا ثقة الجمهور واعتماده بأعمالهم ومِمّن لهم ماضٍ مجيد في خدمة الدولة و الوطن ...) .

ومن المؤكد أن هذا المجلس لم يُستحدث في القانون الأساسي إلا ليكون أداة الملك في السلطة التشريعية والرقيب عليها ، لاسيما وأن الملك يتحكم بمصيره تعييناً وإقالة ، إضافة إلى اشتراكه مع مجلس النواب في غالبية الصلاحيات الهامة ، فبموجب المادة (54) لكل عضو من أعضاء مجلسي الأعيان والنواب توجيه الأسئلة والاستيضاحات للوزراء .

واشترطت المادة (1/62) لتشريع القانون وإقراره اقترانه بموافقة مجلسي الأعيان والنواب ، كما اشترطت المادتين (118 – 119) لتعديل

---

1 - م (7/26) من القانون الأساسي العراقي .

القانون الأساسي اقترانه بموافقة المجلسين . هذا إضافة لممارسته العديد من الاختصاصات الأخرى الهامة .

ثانياً – أداء اليمين أمام مجلس الأعيان :- يُقسِم الملك اثر تبوئه العرش يمين المحافظة على أحكام القانون الأساسي والاستقلال البلاد والإخلاص للأمة والوطن أمام مجلس الأعيان والنواب في جلسة مشتركة برئاسة رئيس مجلس الأعيان .

ثالثاً – الموافقة على تولي الملك عرش خارج العراق :- تحسُباً لاحتمال تولي الملك عرشاً خارج العراق ، اشترطت المادة (24) الحصول على موافقة مجلس الأمة ، وأورد القانون الأساسي هذا الاحتمال مراعاة لاحتمال دخول العراق آنذاك في إتحاد شخصي مع دولة أخرى ، لا صيما وأن عرش المملكة الأردنية اجتمع في ذات الأسرة الهاشمية .

رابعاً – الموافقة على تعيين الوصي :- الأصل أن للملك تعيين الوصي على العرش ، لكن هذا التعيين مُعلق على موافقة مجلس الأمة .

فإذا لم يوافق المجلس على هذا التعيين ، أو لم يعين الملك السابق وصياً ، يتولى المجلس تعيين الوصي ، وعلى الأخير أداء اليمين أمام المجلس [1] .

وحدث أن تولى الوصي عبد الإله خال الملك فيصل الثاني العرش بعد وفاة الملك غازي ولعدم بلوغ الملك فيصل تمام الثامنة عشر من العمر .

---

1 - م (1/22) من القانون الأساسي العراقي .

خامساً – الأمر بإجراء انتخابات مجلس النواب :- بموجب المادة (2/26) يأمر الملك بإجراء انتخابات مجلس النواب ، ويفتتح جلساته ويعطله و يفضه ويحله وِفقاً لأحكام القانون [1] .

وخلال الفترة المُمتدة من عام 1925 وحتى 1958 لم تتمكن أي دورة نيابية إكمال مُدتها باستثناء الدورتين التاسعة والعاشرة ، بل أن الدورة الرابعة لم تستمر سوى بضعة أيام فقط ، فقد حُل مجلس النواب في 3 آب 1954 ولم يكن قد اجتمع غير مرة واحدة في 26 تموز من نفس العام [2] .

سادساً – الدعوة لعقد مجلس النواب :- يدعو الملك المجلس إلى عقد اجتماعه ، وإذا لم يدعوه في اليوم المُعين ، فإنه يجتمع بحكم القانون ، ويستمر اجتماعه إلا إذا حله الملك قبل خِتام المُدة [3] .

سابعاً – افتتاح مجلس الأمة :- بموجب المادة (29) يفتتح الملك مجلس الأمة بذاته وله أن يُنيب رئيس الوزراء أو أحد الوزراء ليقوم بمراسيم الافتتاح وإلقاء خطبة العرش .

ثامناً – دعوة مجلس الأمة لعقد جلسة استثنائية :- حددت المادة (2/38) مُدة انعقاد مجلس الأمة بِسِتة أشهر مِن كُل سنة .

وخولت المادة (3/40) الملك صلاحية دعوة مجلس الأمة للانعقاد بجلسة استثنائية للنظر في مسائل معينة تُحدد في الدعوة ، ويُفض الاجتماع بإرادة ملكية .

---

[1] - م (2/26) من القانون الأساسي العراقي ، كذلك م (1/40) من القانون الأساسي .
[2] - د.فائز عزيز اسعد ، مرجع سابق ، ص 273 .
[3] - م (1/39) من القانون الأساسي العراقي .

المقصد الثالث

علاقة الملك بالسُلطة القضائية

لم يُقصر القانون الأساسي علاقة الملك العضوية بمجلس الوزراء ومجلس الأمة ، لكنه مدّ هذه العلاقة إلى السُلطة القضائية ، وتحددت صلاحية الملك بإصدار الإرادة الملكية القاضية بتعيين الحكام ، فقد نصت المادة (68) من القانون الأساسي على أن (يُعين الحكام بإرادة ملكية ولا يُعزلون إلا في الأحوال المُصرحة في القانون المخصوص ، المُبينة فيه شروط أهليتهم ونصبهم ودرجاتهم وكيفية عزلهم) .

الفرع الثاني

علاقة الملك الوظيفية بسُلطات الدولة

مارس الملك في ظل القانون الأساسي العراقي نوعين من الصلاحيات ، الأولى مارسها على وجه الإنفراد ، والثانية اشترك فيها مع السُلطة التشريعية أو التنفيذية أو القضائية ، و سنبحث في الصلاحيات المُشتركة تِباعاً :-

المقصد الأول

الصلاحيات التي مارسها الملك بالاشتراك مع مجلس الأمة

في ظل القانون الأساسي اشترك الملك مع مجلس الأمة في ممارسة الصلاحيات الآتية :-

أولاً- عقد المُعاهدات الدولية :- ليس لِدولة اليوم أن تعيش بِمُفردها بعيداً عن حياة المُجتمع الدولي ، بل أن المُجتمع الدولي يتكون أساساً من اجتماع الدول وتعايشها سوية وِفق قواعد حددتها وتُحدِدها الأعراف والمُعاهدات الدولية وقوانين وقرارات المُنظمات الدولية والإقليمية ، العامة والمُتخصصة .

ومِثلما ليس للفرد أن يعيش بِمُفرده ، ليس للدولة كذلك أن تحيا وتعيش مُنعزِلة ، بل هي تولد بموجب قرار دولي قد يبدأ فردياً أو جماعياً في إطار المُنظمة الدولية .

وتُعد المُعاهدة الدولية اليوم مِن أهم وسائِل تنظيم العلاقات الدولية الثنائية مِنها والجماعية ، ومِن غير المُتصور قيام مجتمع دولي دون معاهدات تُنظِم مُختلف جزئيات وفرعيات علاقته .

وإدراكاً لهذه الحقيقة وإقراراً بها أشارت اتفاقية فينا لقانون المُعاهدات لِسنة 1969 في المادة (6) مِنها إلى أن لِكُل دولة أهلية إبرام المُعاهدات .

وحيث أن رأس الدولة هو مُمثِلها الرسمي أمام المُجتمع الدولي ، مِن هُنا جرى العمل في بعض الدساتير على تخويل رأس الدولة صلاحية عقد المُعاهدات الدولية ولكِن نظراً لخطورة الآثار المُترتِبة على المُعاهدة والتي قد تُقرر مصيرها استقلالاً وخضوعاً ، جرى العمل على تقييد صلاحية الرئيس هذه بموافقة البرلمان باعتباره مُمثِل الشعب والمُعبر الأقرب لرأيه متى كان مُنتخباً انتخاب حراً مُستقِلاً .

وطرح الفُقه عِدة تعريفات للمُعاهدة ، فعرفها بعض الفُقه أنها (اتفاقيات تعقدها الدول فيما بينها لغرض تنظيم عِلاقات قانونية دولية وتحديد القواعد التي تخضع لها هذه العلاقة) [1].

وعُرِفت (كُل اتفاق دولي مكتوب بين شخصين دوليين أو أكثر وِفق الإجراءات التي رسمتها قواعد القانون الدولي المُنظِمة لعقد المُعاهدات) [2] . أوهي (اتفاقات تُبرمها الدول في شأن من الشؤون الدولية) [3] .أو هي (اتفاقاً دولياً يُعقد بين دولتين أو أكثر كتابة ويخضع للقانون الدولي سواء تمت في وثيقة واحدة أو أكثر وأياً كانت التسمية التي تُطلق عليها)[4]. وعُرِفت كذلك بأنها (توافق إرادة شخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي على إحداث آثار قانونية مُعينة طِبقاً لقواعد القانون الدولي) [5] .

---

1 - د.علي صادق أبو هيف ، القانون الدولي العام ، مُنشأة المعارف ، الإسكندرية ، ص 535 .

2 - د.جعفر عبد السلام ، دور المعاهدات الشارعة في حكم العلاقات الدولية ، المجلة المصرية للقانون الدولي ، المجلد 27 ، 1971 ، ص 65 .

3 - د.علي صادق أبو هيف ، مرجع سابق ، ص 28 .

4 - أنظر م (2) من اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لسنة 1969 .

5 - د.محمد سامي عبد الحميد ، أصول القانون الدولي العام ، المجلد الأول ، القانون الدولي ، 1972 ، ص 11 .

وأناط القانون الأساسي بالملك صلاحية عقد المعاهدة ، لكنه علق نفاذها على مُصادقة مجلس الأمة ، فقد نصت المادة (4/26) على أنه (الملك يعقد المُعاهدات بشرط ألا يصدقها إلا بعد موافقة مجلس الأمة عليها) .

ومِن استعراض نص المادة (4/26) من القانون الأساسي يبدو أن دور مجلس الأمة أكبر من دور الملك في عقد المعاهدات باعتبار أن مصير المعاهدة التي يعقدها الملك تبقى مُعلقة على موافقة مجلس الأمة ، لكن الواقع كان يشير إلى خلاف ذلك ، من ذلك مثلاً أن المفاوضات على إبرام المعاهدة العراقية البريطانية بدأت في 31 آذار 1930 ، وترأس الوفد البريطاني المندوب السامي (هيمفريز) وضم الوفد (الميجر بونك) و (ستاجر) فيما ترأس الوفد العراقي الملك (فيصل الأول) وعضوية (نوري السعيد) و(جعفر العسكري) و(رستم حيدر) ، وفي 8 نيسان 1930 تم الانتهاء مِن مسودة الاتفاقية ، وحيث أن نوري السعيد لم يكن يضمن الأغلبية اللازمة في مجلس النواب لتمرير المعاهدة ، فقد أشار على الملك فيصل الأول بِحل مجلس النواب وإجراء انتخابات نيابية جديدة تُفرِز مجلس قادر على تمرير المعاهدة ، وبالفعل صدرت الإرادة الملكية القاضية بِحل مجلس النواب ، والأمر بإجراء انتخابات نيابية جديدة أبرزت مجلس موالي للملك صادق على المعاهدة .

على ذلك أن اليد الطولى في عقد المعاهدات في العهد الملكي كانت للملك بِفِعل امتلاكه أدوات دستورية تُمكنه من تجاوز عقبة مجلس الأمة متى كانت المؤشرات تتجه إلى معارضة المعاهدة ، هذا إضافة إلى تدخل الملك بأساليب شتى في تشكيل المجلس أصلا ، سواء بالتلاعب في نتائج

الانتخابات أو استخدام السطوة العشائرية للتأثير على إرادة الناخب ، واختيار بعض المرشحين العشائريين من الموالين للملك .

ثانياً- عقِد مُعاهدات الصُلح :- نصت المادة (9/26) من القانون الأساسي على أنه (للملك .... وله أن يعقد معاهدات الصلح بشرط ألا يصدقها نهائياً إلا بعد موافقة مجلس الأمة) .

واللافت أن يُفرد القانون الأساسي عقد هذا النوع من المعاهدات والمصادقة عليها بفقرة خاصة ، في الوقت الذي يشير فيه في المادة (4/26) إلى آلية إبرام عموم المعاهدات وهي ذاتها الواردة في المادة (9/26) .

وربما كانت الإشارة إليها بصورة منفردة لإبراز أهميتها نظراً لخطورة الآثار المُترتِبة عليها والتي قد تمس سيادة الدولة واستقلالها أو تكبلها بالتزامات تأتي آثارها على الأجيال القادمة .

ثالثاً- إعلان العفو العام :- ميّز القانون الأساسي بين نوعين من العفو ، العفو الخاص والذي خوله للملك على وجه الإنفراد ، حيث يترتب عليه سقوط العقوبة المحكوم بها نهائياً أو بعضها أو إبدالها بعقوبة أخف ولا يمس هذا العفو العقوبات التبعية أو التكميلية أو التدابير الاحترازية . [1]

أما العفو العام ، فقد علقّ فيه القانون الأساسي ، إرادة الملك على موافقة مجلس الأمة بفرعيه الأعيان والنواب .

---

[1] - د.جمال محمد مصطفى ، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية ، بغداد ، 2005 ، ص 209- 210 .

ويبدو أن هذا التمييز أمر منطقي مراعاة لخطورة الآثار المُترتِبة على العفو العام ، إذ يُجرِد هذا العفو الفعل من الصفة الجرمية بحيث يصبح حكمه حكم الأفعال التي لا يجرمها المُشرِع . [1]

ما يعني انقضاء الدعوى الجزائية ومحو حكم الإدانة وسقوط جميع العقوبات الأصلية والتبعية والتكميلية والتدابير الاحترازية . [2]

المقصد الثاني

الصلاحيات التي مارسها الملك بالاشتراك مع مجلس الوزراء

يُمثل الملك ومجلس الوزراء فرعي السلطة التنفيذية ، مِن هنا يبدو اشتراك الملك مع مجلس الوزراء في ممارسة بعض الصلاحيات التنفيذية أمر مُعتاد وعلى حد سواء مع باقي الدساتير التي تشرك الرئيس ومجلس الوزراء في العديد من الصلاحيات .

وسنبحث في الصلاحيات التنفيذية المُشتركة التي مارسها الملك مع مجلس الوزراء .

أولاً – إعلان الحرب : الحرب لغة ، وجمعها حروب ، والحرب هي نقيض السِلم ، أنثى وأصلها الصفة كأنها مقاتلة حرب ، وتصغيرها حُريب ، وحُريب أحد ما شذ من هذا الوزن وتُذَكر . [1]

---

[1] - د.محمود نجيب حسني ، شرح قانون الإجراءات الجنائية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط3 ، 1995 ، ص 203 ، كذلك انظر د.أسامة عبد الله قايد ، شرح قانون الإجراءات الجنائية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2007 ، ص 329-330 .

[2] - أنظر م (153) من قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 .

وقيل الحرب تؤنث باعتبار المقاتلة وتُذَكر باعتبار القتال . [2] فتعني المقاتلة والمنازلة ، نقول (وقعت الحرب بينهم) و قد تأتي بمعنى العدو ، نقول (أنا حرب لمن حاربني) أي عدو . [3]

أما الحرب اصطلاحا ، تعني (قتال مسلح بين الدول ، يهدف إلى تحقيق أغراض سياسية أو قانونية أو اقتصادية) .

وطرح الفقه عِدة تعريفات لإعلان الحرب ، فقد عرفها جورج سل بأنه (إشعار شكلي من جانب الدولة التي تعُد نفسها في حالة حرب مع الدولة التي أرسل إليها هذا الإشعار).[4]

وتُصنف الحروب إلى دفاعية وهجومية ، وتُعرف الحرب الدفاعية بأنها (الحرب التي تُدافع بها الدولة عن نفسها ضد عدوان خارجي ، وهي حرب مشروعة تستند على حق الدولة الطبيعي في الدفاع عن النفس وِفقاً لقواعد القانون الدولي) . [5]

أما الحرب الهجومية ، هي (الحرب التي تشنها دولة أو مجموعة من الدول على دولة معينة دون وجه حق لتحقيق أغراض غير مشروعة ، وهي حرب مُحرمة وفق قواعد القانون الدولي) ، وبالعودة إلى اتفاقية

---

[1] - معجم محيط المحيط – ص 118 .
[2] - العلامة ابن منظور ، لسان العرب ، ص 332 .
[3] - لويس معلوف ، المنجد في اللغة، مؤسسة انتشارات دار العلم ، قم ، ط36 ، 2003 ، ص 124 .
[4] - نقلاً عن ثائر محمد القيسي ، صلاحية إعلان الحرب في بعض الدساتير ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 1993 ، ص 1 .
[5] - د.صلاح الدين أحمد حمدي ، العدوان في ظل القانون ، مطبعة دار القادسية ، بغداد ، ط1 ، 1986 ، ص 191 .

لاهاي الثالثة لسنة 1907 ، نجد أنها تشترط لمشروعية العمليات الحربية أن تسبق بإنذار مُسبق وغير غامض .

وبصدور ميثاق الأمم المُتحدة سنة 1945 تم تحريم الحرب صراحة ، وحظر اللجوء إلى استخدام القوة المُسلحة إلا على أساس الدفاع عن النفس (الدفاع الشرعي) أو مِن قِبل أجهزة الأمم المتحدة على أساس (نظام الأمن الجماعي) ، مِن هُنا أصبحت الحرب الهجومية مُحرمة دولياً إلا لمواجهة الاحتمالين سالفي الذكر . [1]

وتاريخياً ولاسيما في الأنظمة الملكية ، كانت صلاحية إعلان الحرب تخول للملك على وجه الإنفراد ، ومراعاة للتطور الطارئ على النظام البرلماني التقليدي والذي نقل الصلاحيات الفعلية من الملك إلى مجلس الوزراء ورئيسه ، أصبحت صلاحية إعلان الحرب من اختصاص رئيس مجلس الوزراء ، أو رئيس مجلس الوزراء بالاشتراك مع الرئيس .

ولم يخرج القانون الأساسي العراقي عن هذا الاتجاه العام في الأنظمة البرلمانية فقد خولت المادة (9/26) الملك صلاحية إعلان الحرب بموافقة مجلس الوزراء .

والملاحظ أن القانون الأساسي أشرك مجلس الوزراء مجتمعاً مع الملك في هذه الصلاحية ولم يخولها لرئيس الوزراء .

---

1 - هيلين تورار ، تدويل الدساتير الوطنية ، ترجمة باسيل يوسف ، بيت الحكمة ، بغداد ، 1998 ، ص 204 .

كما لم يميز بين الحرب الدفاعية والهجومية وربما اعتبر واضعو الدستور أن مصطلح الحرب الوارد في المادة (9/26) ينصرف إلى الحرب الدفاعية باعتبار أن الحرب الهجومية محرمة أصلا .

ثانياً- إعلان حالة الطوارئ والأحكام العُرفية :- ما مِن دولة في العالم إلا وقد تتعرض لظروف استثنائية تستوجب اتخاذ إجراءات عاجلة وِفقاً لقوانين استثنائية باعتبار أن التشريعات العادية سُنت لتنظيم شؤون الدولة في الظروف المُستقرة ومِن المؤكد أن مِثل هذه التشريعات لا تتواءم والظروف الاستثنائية .

وحيث أن القوانين تُشرع من أجل المجتمع ولخدمته ووِفقاً للظروف السائدة فيه ، مِن هنا كان لزماً الأخذ بنظرية الظروف الاستثنائية وتشريع القوانين التي تنسجم وتلك الظروف .

مِن هنا لا نجد من بين الفقه من ينكر تشريع مثل هذه القوانين أو اللجوء إليها في الظروف الاستثنائية ، ولكن يجب أن تكون محكومة بضوابط ومحددات وفي أضيق نطاق مُمكن ، مع ملاحظة أن الضوابط التي تحكم اللجوء إلى القوانين الاستثنائية ليست قوالب جامدة أو نموذج واحد ، فهي محكومة بظروف كل دولة والمخاطر التي تتهددها ، فما يُعد خطراً وظرفاً استثنائياً في دولة معينة قد لا يُعد كذلك في دولة أخرى . وما يُعد استثنائياً في الدولة في ظرف معين لا يُعد كذلك في نفس الدولة في ظرف آخر.

هذا إضافة إلى الظرف الاستثنائي قد يكون مُفتعلاً بفعل الإنسان كما في حالة الحرب والاضطرابات الداخلية وقد يكون بفعل الطبيعة كما في الزلازل والفيضانات والكوارث الطبيعية .

وفي الظروف الاستثنائية يجري المقارنة بين مفسدتين مفسدة استمرار العمل بتشريعات اعتيادية لا تنسجم والظروف الاستثنائية وهو ما يعني تهديد أمن الدولة واستقرارها ، ومفسدة اللجوء إلى تشريع استثنائي يقيد حقوق الأفراد وحرياتهم لفترة محددة من أجل حمايتهم والحفاظ على أمنهم ، والمنطق يقتضي إهدار المفسدة الأكبر ضرراً بالأقل ضرراً ، مِن هنا جرى العمل في مختلف الدول المتقدمة منها والأقل تقدماً ، الديمقراطية مِنها وغير الديمقراطية على تبني نظرية الظروف الاستثنائية في تشريعاتها الدستورية والعادية .

ويعود لمجلس الدولة الفرنسي الفضل في ابتكار نظرية الظروف الاستثنائية وشرعنتها. وآثار تاريخ ظهورها جدلاً فقهياً ، فذهب البعض إلى أنها ظهرت خلال الحرب العالمية الأولى[1] ، في حين يرى البعض ان هذه النظرية ظهرت سنة 1901 .[2]

وحيث أن هذه النظرية تخول الإدارة صلاحيات استثنائية على حساب حقوق الأفراد وحرياتهم ، وتجمع صلاحيات السلطات الثلاث بيد سلطة واحدة وما يترتب عليه من خروج على مبدأ المشروعية ، فقد حددت

---

[1] - د.يحيى الجمل ، نظرية الضرورة في القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1974 ، ص 72 .

[2] - د. عبد الله مرسي ، سيادة القانون بين التشريع الإسلامي والشرائع الوضعية ، المكتب المصري الحديث ، 1971 ، ص 223 .

التشريعات وأحكام القضاء والفقه عدة شروط لابُد من توافرها للجوء إلى نظرية الظروف الاستثنائية :-

أولاً- قيام ظرف استثنائي :- فالأساس في اللجوء إلى هذه النظرية طروء ظرف استثنائي غير معتاد يجعل من المستحيل سير عجلة الدولة بموجب القواعد العادية التي تعمل بها الإدارة في الظروف العادية . فوجود هذه الظروف هو المبرر الأساس لهجر القواعد العادية ، ولكي نكون أمام ظرف استثنائي لابد من توافر شرطين ، الأول ، الخطر الجسيم ، والثاني ، الحلول أي أن الخطر أصبح وشيك الوقوع أو وقع ولم ينته بعد ، فالخطر الجسيم الذي ينتهي إلى ضرر جسيم لا يُمكن تداركه بسهولة ، أما صفة الحلول أو الخطر الحال يعني وقوع الخطر أو أنه على وشك الوقوع ، بحيث لا يكون هناك متسع من الوقت لتداركه بغير الوسائل الاستثنائية . [1]

ثانياً- أن يتعذر دفع الخطر بالأساليب العادية [2] ، وهذا الشرط يرتبط حتماً بالشرط الأول ، فمن غير المتصور اللجوء إلى الأساليب الاستثنائية لمواجهة وتنظيم الأوضاع القانونية للمجتمع في الظروف الاعتيادية .

ثالثاً- أن تكون الغاية تحقيق المصلحة العامة ، فالإدارة حينما تُشرع القوانين العادية والاستثنائية يجب أن يكون رائدها تحقيق المصلحة العامة وإلا كانت قراراتها وتشريعاتها معيبة بعيب الغاية ، مِن هُنا نجد أن الدول الأكثر

---

[1] - د. وجدي ثابت غربال ، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1988 ، ص106.

[2] - جورج فوديل ، بيار دلفولفيه ، القانون الإداري ، ج1- المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ط1، 2001 ، ص 420 .

ديمقراطية حريصة على تشريع كل القوانين اللازمة لحماية المجتمع والاستجابة لمتطلباته في الظروف العادية والاستثنائية .

ولابُد من التمييز بين الأحكام العُرفية وحالة الطوارئ ، فهُما وإن كانا نظامين استثنائيين ، إلا أن عِدة فروقات تبرز بينهما ، فمن حيث المصدر لا تُعلن الأحكام العُرفية إلا في حالة تعرض الدولة لحرب أو خطر يهدد بوقوع حرب أو احتلال . في حين تُعلن حالة الطوارئ عند تعرض الدولة لاضطرابات داخلية تؤدي إلى الإخلال بالنظام العام ناتج عن حدوث لاضطرابات بيئية أو بشرية ، على ذلك أن أسباب إعلان حالة الطوارئ أقل وطئة مِن تلك التي تُعلن فيها الأحكام العُرفية . [1]

أما من حيث الأثر ، فالطوارئ نظام سياسي والأحكام العرفية نظام عسكري والملاحظ أن هناك خطأ شائع في الاستخدام يُطلق أحد المُصطلحين مرادف للآخر ، في الوقت الذي تنصرف فيه حالة الطوارئ إلى الظروف الاستثنائية السياسية ، وتنصرف حالة الأحكام العرفية إلى حالة الطوارئ العسكرية . [2]

وفي العراق تبنى أول دساتير عهد الاستقلال ، نظرية الظروف الاستثنائية وميّز بين حالة الطوارئ والأحكام العرفية فقد نصت المادة (120) منه على أنه (1- في حالة حدوث قلاقل أو ما يدُل على حدوث شيء من هذا القبيل في أية جهة من جهات العراق أو حالة حدوث خطر من

---

[1] - د.زكريا عبد الحميد محفوظ ، حالة الطوارئ في القانون المقارن وتشريع الجمهورية العربية المتحدة ، دار المعارف ، الإسكندرية ، ط1 ، 1966 ، ص 15 .

[2] - سعدون عنتر الجنابي ، أحكام الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي ، 1981 ، ص 150 .

غارة عِدائية على أية جهة من جهات العراق للملك السُلطة بعد موافقة مجلس الوزراء على إعلان الأحكام العرفية بصورة مؤقتة في أنحاء العراق التي قد يمسها خطر القلاقل أو الغارات . ويجوز توقيف تطبيق القوانين والأنظمة المرعية بالبيان الذي تعلن به الأحكام العرفية وذلك في الأمكنة وبالدرجة التي تُعين بالبيان المذكور على أن يكون القائمون بتنفيذ هذا معرضين للتبعة القانونية التي تترتب على أعمالها إلى أن يصدر من مجلس الأمة قانون مخصوص بإعفائهم عن ذلك . أما كيفية إدارة الأماكن التي تُطبق فيها الأحكام العُرفية فتُعين بموجب إرادة ملكية .

-2- عند حدوث خطر أو عصيان أو ما يخل بالسلام في أية جهة من جهات العراق للملك بموافقة مجلس الوزراء أن يُعلن حالة الطوارئ في جميع أنحاء العراق أو في أية منطقة منها وتُدار المناطق التي يشملها الإعلان وِفقاً لقانون خاص ينص على مُحاكمة الأشخاص عن جرائم معينة أمام محكمة خاصة وعلى الإجراءات الإدارية التي تتخذها سلطة معينة) .

وعلى أثر قيام ثورة الرميثة في 7 أيار 1935 ، وامتداد آثارها إلى سوق الشيوخ في 9 أيار 1935 ، أعلنت حالة الأحكام العرفية بموجب مرسوم 18 لسنة 1935 ، وبموجب هذا المرسوم تم تعيين أعضاء المجلس العرفي لمحاكمة الثائرين ، وواجه هذا المرسوم احتجاجا كبيراً مِن قِبل المرجعية الدينية في النجف الأشرف ، حيث وجه الشيخ محمد حسين كاشف الغطاء والشيخ عبد الكريم الجزائري رسائل احتجاج للملك غازي طالبوا فيها بوقف الاعتقالات فوراً ، وإلا سيكون للمرجعية موقفاً حازم من الحكومة ومرسومها ، لكن الحكومة لم تُعِر أي اهتمام لهذه الاحتجاجات .

وفي 31 كانون الثاني 1965 صدر قانون السلامة الوطنية رقم (4) لسنة 1965 وبموجب المادة (30) مِن هذا المرسوم تم إلغاء مرسوم الإدارة العرفية رقم (18) لسنة 1935 وتعديلاته ، وتكفل هذا القانون بتنظيم الحالات التي كان ينظمها مرسوم الأحكام العرفية ومرسوم الطوارئ (1) لسنة 1956 .

المقصد الثالث

الصلاحيات التي مارسها الملك بالاشتراك مع مجلس الوزراء ومجلس الأمة

(لوائح الضرورة)

ما مِن دولة في العالم إلا وقد تتعرض لظروف استثنائية تستوجب اتخاذ إجراءات سريعة عاجلة لمواجهة الخطر الذي يتهددها ، بعض من هذه الإجراءات يدخل في صُلب عمل السُلطة التشريعية ، وفي الظروف الاعتيادية يجري معالجتها بتشريعات عادية تمُر بِعِدة مراحل قبل أن تصبح نهائية .

وحيث أن الظروف الاستثنائية تستوجب اختزال المراحل من أجل صدورها وعلى وجه السرعة ، جرى العمل في بعض الدساتير على نقل

جزء من صلاحية السلطة التشريعية بإصدار التشريعات مؤقتاً إلى رئيس الدولة ، باعتبار أن الصلاحية لم تُمنح للسلطة التشريعية المعنية باعتبارها امتيازا ولكن مراعاة للتخصص الدستوري وخِدمة لمصلحة المواطن . وأطلق الفقه على الظروف التي تستوجب اللجوء إلى إصدار هذا النوع من التشريعات الاستثنائية (حالة الضرورة) ، والتشريعات الصادرة في ظِلِها لوائح الضرورة (القرارات بقوانين) وطرح الفُقه عِدة تعريفات لحالة الضرورة فعرفها البعض بأنها (خطر داهم يهدد البلاد ، يؤدي إلى تعطيل كافة مؤسسات الدولة ، ويستوي في ذلك الخطر ، سواء جاء من الخارج أو نتيجة اضطرابات داخلية أو عصيان مُسلح أو أزمة عامة تحل بالبلاد ، أو ثورة داخلية أو أزمة نقدية أو كارثة طبيعية) [1] . أو هي (حدوث حالة شاذة استثنائية تهدد كيان الدولة أو إحدى مؤسساتها الدستورية أو مصالحها الجوهرية ، تستلزم صدور تشريعات استثنائية عاجلة لمواجهة هذا الخطر بغيبة البرلمان بشرط ألا تخرج هذه التشريعات عن إطار الدستور ومؤسساته) .

ويميز جانب من الفقه بين مصطلح الضرورة ، ومصطلح الظروف الاستثنائية فالضرورة على حسب بعض الفقه حالة طارئة أو قوة قاهرة إلا أن هذه الضرورات على عكس من ذلك تدوم وقتاً طويلاً نتيجة لاستمرار الظروف التي أدت إليها ، كالحروب والأزمات الحرجة وفي هذه الحالة

---

[1] - د.بكر قباني ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط1 ، 1976 ، ص5 .

تسمى هذه الظروف ، الظروف الاستثنائية . [1] وبذات الاتجاه ، يرى البعض أن نظرية الظروف الاستثنائية أكثر اتساعا وشمولاً من نظرية الضرورة . [2]

وبعكس الاتجاه الاول ، يرى جانب من الفقه أن مصطلح الضرورة يتسع ليشمل حالتي الاستعجال والقوة القاهرة كما يمتد ليشمل الظروف الاستثنائية . [3] وعلى حسب هذا الاتجاه أن القوانين واللوائح إنما وضعت كي تطبق في الظروف العادية ، لكن الدولة تملك الخروج على هذه القوانين واللوائح في حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية التي تتطلب السرعة والحزم في التصرف ، إذ أن البلاد تتعرض لأبلغ الضرر إذا واجهت هذه الظروف وفقاً لأحكام التشريع العادي وبإتباع أساليبه وإجراءاته الطويلة المُعقدة . [4]

وتبنى أول دساتير عهد الاستقلال نظرية الضرورة ، فقد نصت المادة (3/26) من القانون الأساسي على أنه (إذا ظهرت ضرورة أثناء عطلة المجلس لاتخاذ تدابير مستعجلة لحفظ النظام والأمن العام أو لدفع خطر عام أو لصرف مبالغ مستعجلة لم يؤذن بصرفها في الميزانية أو بقانون خاص أو للقيام بواجبات المعاهدة ، فللملك الحق بإصدار مراسيم بموافقة هيأة الوزراء ، يكون لها قوة قانونية تقضي باتخاذ التدابير اللازمة بمقتضى الأحوال على أن لا تكون مخالفة لأحكام هذا القانون الأساسي ويجب عرضها جميعها على مجلس الأمة في أول اجتماع عدا ما صدر منها لأجل القيام بواجبات

---

[1] - د.سمير عبد القادر ، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة ، 1982 ، ص 135.
[2] - د.مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، ط4 ، 1978 ، ص209 .
[3] - محمد شريف ، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية ، دراسة مقارنة ، جامعة عين شمس ، ط1، 1979 ، ص 316-317 .
[4] - د.عبدالغني بسيوني عبدالله ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1996 ، ص46 .

المعاهدات المصدقة مِن قِبل مجلس الامة أو المجلس التأسيسي فإن لم يصدق مجلس الامة هذه المراسيم ، فعلى الحكومة أن تعلن انتهاء حكمها وتعتبر ملغاة من تاريخ هذا الإعلان ، ويجب أن تكون هذه المراسيم موقعاً عليها بتوقيع الوزراء كافة . وتشمل لفظة القانون ، المراسيم الصادرة بمقتضى أحكام هذه المادة ما لم يكن في متنه قرينة تخالف ذلك) .

على ذلك يشترط اللجوء إلى استخدام الصلاحيات الاستثنائية بموجب المادة (3/26) توافر الشروط الآتية :-

أولاً- حدوث ظروف استثنائية تُهدد بخطر جسيم توجب اتخاذ قرارات عاجلة لا تحتمل التأخير :- على ذلك يُشترط للجوء إلى المادة (3/26) حدوث ظروف كالحرب والاضطرابات الداخلية ، وقد تكون هذه الظروف عامة كالحرب أو الفترة التي تلي الحرب مباشرة أو وجود اضطرابات داخلية أو كوارث طبيعية . وقد تكون هذه الظروف الاستثنائية ظروفاً خاصة تتصل بالتصرفات الإدارية ، ومثلها رفض الإدارة تنفيذ حكم قضائي إذا كان من شأن هذا التنفيذ أن يؤدي إلى نتائج خطيرة.[1] ولا يكفي للجوء إلى المادة (3/26) حدوث ظرف استثنائي ، بل لابُد أن يُهدد هذا الظرف مصلحة حيوية محمية قانوناً ، وأن يكون هذا الخطر جسيماً وحالاً . والقول بغير ذلك يعني فسح المجال واسعاً أمام الرئيس للاستبداد في استخدام صلاحياته الاستثنائية والخروج عن الغاية التي من أجلها شرعنت حالة الضرورة وصلاحيات الرئيس الاستثنائية .

---

[1] - د.هاني علي إبراهيم ، نظرية الضرورة في القانون الإداري والدستوري ، القاهرة ، 1992 ، ص166 .

وإمعانا في توفير الضمانات القانونية التي مِن شأنها الحد من إساءة استخدام الصلاحيات الاستثنائية للرئيس بموجب نظرية الضرورة ، أوجب بعض الفقه في الخطر أن يكون مِن شأنه الانتقاص من المصالح المهددة أو إزالتها ، ولا يتأتى توافر هذا الأثر ما لم تكن الأحداث والظروف مِن شأنها إحداث الضرر . ويتحقق التهديد عملاً إذا أصبح وقوع الضرر الحقيقي بالمصلحة ميسّراً على نحو تنهض معه شواهد تبرر الاعتقاد بوجود هذا التهديد ، سواء بصورته الكلية المتمثلة في انهيار المصلحة المحمية أو في صورته الجزئية المُتمثلة في الانتقاص من المصلحة أو المساس بها . [1]

ثانياً- أن تصدر هذه القرارات أثناء عطلة البرلمان ، والملاحظ أن القانون الأساسي حدد اللجوء إلى حالة الضرورة أثناء عطلة البرلمان ، وكان الأولى استخدام مصطلح غيبة المجلس بدلاً من عطلة البرلمان ، لأن الغيبة تنصرف إلى عطلة المجلس وحله أيضاً ، أما الإشارة لمصطلح العطلة تحديداً فإن ذلك يعني عدم إمكانية اللجوء إلى حالة الضرورة إذا كان المجلس مُنحلاً . في الوقت الذي وجدت فيه نظرية الضرورة أصلا من أجل مواجهة الظروف الاستثنائية أثناء غيبة البرلمان بسبب الحل أصلا أو تمتعه بالعطلة السنوية أو الفصلية بالتبعية .

ثالثاً- إصدار المراسيم بموافقة مجلس الوزراء ، على ذلك أن القانون الأساسي لم يخول هذه الصلاحية الاستثنائية للملك على وجه الإنفراد ، ولكن اشترك معه مجلس الوزراء . وهي ضمانة إضافية تحُد مِن استبداد الملك أو

---

[1] - د.رمسيس بهنام ، النظرية العامة للتجريم في القانون الجنائي ، 1977 ، ص112 .

إساءة استخدام صلاحياته الاستثنائية ، والملاحظ أن القانون الأساسي أوجب توقيع كل الوزراء على المرسوم مع الملك .

رابعاً- عرض المراسم على مجلس الأمة في أول اجتماع له مِن أجل إقرارها ، فإذا أقرها المجلس اكتسبت شرعيتها من هذا الإقرار ، وإذا رفضها زالت كُل آثارها من تاريخ عدم الإقرار ، وعُدت الحكومة مُنحلة .

خامساً- وجوب اتخاذ قرارات عاجلة لا تحتمل التأخير :- والملاحظ أن المادة (3/26) أوردت تعبير عام غير محدد (.... تدابير مستعجلة لحفظ النظام والأمن العام أو لدفع خطر عام ....) ، يرجع تقديرها للملك ومجلس الوزراء . وربما أدرك المُشرع الدستوري خطر هذه الصلاحية ومرونة المصطلح الذي جرت الدساتير على استخدامه (تدابير مستعجلة) فحرص على منح صلاحية تقدير هذه الظروف للملك ومجلس الوزراء ، وإذا كان المُشرع الدستوري تحوط ظاهراً لهذا الاحتمال ، إلا أن الواقع كان يشير إلى هيمنة الملك على مُجمل الحكومة ومفاصلها وقراراتها ومصيرها ، وبالتالي مِن غير المُتصور أن يتخذ المجلس موقفاً مغاير لموقف الملك أو قراره وإلا كان مصيره الحل . وبالتالي تبقى هذه الضمانة شكلية يتساوى فيها القانون الأساسي مع الدساتير التي خولت هذه الصلاحية للملك على وجه الإنفراد .

المطلب الرابع

انتهاء ولاية الملك

يبرز التمييز بين النظام الملكي والجمهوري مِن عِدة أوجه ، مِن أبرزها مُدة ولاية الرئيس ، ففي النظام الجمهوري الأصل تحديد مُدة ولاية الرئيس بِمُدة محددة [1] قابلة للتجديد بدورات محددة أو بصورة مُطلقة [2] ، أما في النظام الملكي ، فالملك مُختار مدى الحياة أو طالما كان مُتمتِع بأهليته العقلية . على ذلك لا تنتهي ولاية الملك بذات الظروف والأحوال التي تنتهي فيها ولاية الرئيس في النظام الجمهوري ، فهي لا تنتهي بانتهاء مُدة معينة ، كما لا تنتهي بالإقالة بفعل ارتكاب جريمة سياسية أو مختلطة كجريمة الخيانة العظمى أو الحنث باليمين الدستورية أو انتهاك الدستور حيث تتبنى الأنظمة الملكية مبدأ (الملك مُصون وغير مسؤول) على اعتبار أن الصلاحيات الفعلية في النظام الملكي تنتقل من الملك إلى رئيس الوزراء أو رئيس مجلس الوزراء ، وحيث أن المسئولية تتجمع مع السلطة ، فإن رئيس الوزراء هو المسئول أمام القضاء أو البرلمان باعتباره صاحب الصلاحيات الفِعلية الأمر الذي يُفسِر خلو عموم الدساتير الملكية مِن نص يُجرم الرئيس أو يُساءله أو ينهي ولايته بالإقالة . وبذات الاتجاه ذهب القانون الأساسي العراقي حيث نص في المادة (25) منه على أن (الملك مُصون وغير مسؤول) . وفي بعض الأنظمة الجمهورية تنتهي ولاية الرئيس بالاستقالة كما في الدستور الإماراتي [3] والجزائري [4] والصومالي [5] واليمني [1]

---

[1] - انظر م (52) من الدستور الإماراتي لسنة 1971 ، م (74) من الدستور الجزائري لسنة 1996 ، م (111) من الدستور اليمني ، م (39) من الدستور التونسي لسنة 1959 ، م (72) من الدستور الصومالي لسنة 1960 ، م (23) من الدستور الجيبوتي لسنة 1992 ، م (49) من الدستور اللبناني ، م (26) من الدستور الموريتاني ، م (77) من الدستور المصري .

[2] - انظر م (52) من الدستور الإماراتي ، م (13) من دستور جزر القمر ، م (28) من الدستور الموريتاني ، م (77) من الدستور المصري ، م (74) من الدستور المعدل الجزائري لسنة 1996 .

[3] - م (53) من الدستور الإماراتي .

[4] - م (88) من الدستور الجزائري .

[5] - م (1/74) من الدستور الصومالي .

والتونسي [2] والعراقي [3] والمصري [4] . في الوقت الذي لا يجري النص في الدساتير الملكية على استقالة الملك ، إلا أننا نعتقد أنه لا يوجد مانع قانوني أو دستوري من اعتزال الملك العرش بإرادته واقعاً أو ظاهراً باعتبار أن الملك قد يُجبر على التنحي عن العرش بِحجة المرض أو العجز الصحي .

وتنتهي وِلاية الرئيس في النظامين الجمهوري والملكي بالعجز الدائم عن مُمارسة مهام الرئاسة ومِن بين الدساتير العربية التي نصت على حالة العجز الدائم ، الدستور الأردني (إذا تعذر الحكم على من لهُ ولاية الملك بسبب مرض عقلي ، فعلى مجلس الوزراء بعد التثبُت مِن ذلك أن يدعو مجلس الأمة في الحال إلى الاجتماع ، فإذا ثبت قيام ذلك بصورة قاطعة قرر مجلس الأمة إنهاء ولاية الملك فتنتقل إلى صاحب الحق فيها مِن بعده وِفق أحكام الدستور ....) .[5]

والمُلاحظ أن القانون الأساسي العراقي لسنة 1925 لم يُشِر صراحة لحالة عجز الملك عن مُمارسة مهام عمله بصورة مؤقتة أو نهائية واكتفى بالنص في المادة (2/120) منه على أن (إذا شغرت ولاية العهد نظراً لقانون الوراثة فإنها تنتقل إلى أرشد عراقي مِن أبناء أكبر أبناء الملك الحسين بن علي مُدة شغورها) .

---

[1] - م (115) من الدستور اليمني .
[2] - م (57) من الدستور التونسي .
[3] - م (75/أولاً) من الدستور العراقي .
[4] - م (83) من الدستور المصري لسنة 1971 .
[5] - م (28) من الدستور الأردني .

وتنتهي ولاية الرئيس تِلقائياً بالوفاة ، والمُلاحظ أن الدساتير العربية توزعت بين اتجاهين في تنظيمها لحالة وفاة الرئيس فقد ذهب الاتجاه الأول من الدساتير إلى عدم النص على انتهاء ولاية الرئيس بالوفاة باعتبار أنها تنتهي تلقائياً ودون حاجة للنص وبهذا الاتجاه ذهب الدستور الأردني (تنتقل ولاية الملك مِن صاحب العرش إلى أكبر أبنائه سِناً ثم إلى أكبر أبناء ذلك الابن الأكبر .....) . [1] والدستور البحريني لسنة 2002 (.... وينتقل مِن بعده إلى أكبر أبنائه وهكذا طبقة بعد طبقة إلا إذا عين الملك قيد حياته خلف له أبنا آخر من أبنائه غير الابن الأكبر....) .[2] والدستور الكويتي (... ويعين ولي العهد خلال سنة على الأكثر من توليه الإمارة...). [3] والدستور المغربي (إن عرش المغرب وحقوقه الدستورية تنتقل بالوراثة إلى الولد الذكر الأكبر سِناً من ذرية جلالة الملك الحسن الثاني ثم إلى ابنه الأكبر سِناً وهكذا ما تعاقبوا ....) . [4] والنظام الأساسي العُماني (يقوم مجلس العائلة الحاكمة خلال ثلاثة أيام من شغور منصب السُلطان بتحديد مَن تنتقل إليه ولاية الحكم ....) . [5] والدستور القطري (حُكم الدولة وراثي في عائلة آل ثاني .... وتكون وراثة الحُكم إلى الابن الذي يُسميه الأمير ولياً للعهد ....) . [6] وبِذات الاتجاه ذهب القانون الأساسي (إذا شغرت ولاية العهد نظراً لقانون الوراثة فإنها تنتقل إلى أرشد عراقي مِن أبناء أكبر أبناء الملك الحسين بن علي على مُدة شغورها). [7] والدستور السوري لسنة 2012 (

---

[1] - م (28/أ) من الدستور الأردني .
[2] - م (1/ب) من الدستور البحريني .
[3] - م (4) من الدستور الكويتي .
[4] - م (20) من الدستور المغربي .
[5] - م (26) من النظام الأساسي العُماني لسنة 1996 .
[6] - م (53) من الدستور القطري لسنة 2003 .
[7] - م (2/20) من القانون الأساسي العراقي .

في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية أو عجزه الدائم عن أداء مهامه يتولى .....) .[1]

أما الاتجاه الثاني من الدساتير العربية فأشار صراحة لانتهاء ولاية الرئيس بسبب الوفاة ، والملاحظ أن النظام الأساسي السعودي ، هو الدستور الملكي الوراثي العربي الوحيد الذي أشار لوفاة الرئيس ، فقد تبنى هذا الاتجاه كل مِن الدستور الإماراتي (عند خلو منصب الرئيس أو نائبه بالوفاة ....) .[2] والدستور الجزائري (.... في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته ....) .[3] والدستور الصومالي (في حالة وفاة رئيس الجمهورية أو ....) .[4] والدستور التونسي لسنة 1959 (عند شغور منصب رئيس الجمهورية لوفاة ....) .[5] والنظام الأساسي السعودي (يتولى ولي العهد سُلطات الملك عند وفاته حتى تتِم البيعة).[6]

المبحث الثاني

مجلس السيادة في دستور 27 تموز 1958

في 14 تموز 1958 سقط النظام الملكي على أثر الحركة التي قام بها العسكر بقيادة الزعيم عبد الكريم قاسم ولاقت تلك الحركة تأييداً شعبياً منقطع النظير إذ خرج الشارع العراقي بأطيافه بمذاهبه بقومياته بمحافظاته

[1] - م (1/93) من الدستور السوري لسنة 2012 .
[2] - م (53) من الدستور الإماراتي .
[3] - م (88) من الدستور الجزائري .
[4] - م (1/74) من الدستور الصومالي .
[5] - م (57) من الدستور التونسي لسنة 1959 .
[6] - م (5) من النظام السعودي الأساسي .

مؤيداً ومهللاً ومبارك . والواقع أن هذا التأييد الشعبي يثير عندنا التساؤل إذا كان كل الشعب يناصب العهد المنصرم العداء فمن الذي كان يقف إلى جانبه ؟ ومن أعانه على الظلم واستشراء الفساد وتفشي المحسوبية والمنسوبية ؟ ومن أيّد وناصر تقسيم الشعب إلى فئات ودرجات ؟ هذه التساؤلات وأخرى غيرها تكشف لنا الحقيقة المؤسفة في تلون نسبة لا يُستهان بها من الشعب وميله حيث تميل الكفة ، وهو الذي يفسر تصدر العراق قائمة الدول في خلق وتربية كبار الجبابرة من الحكام والطغاة ، فتاريخ العراق مليء بالطغاة والمستبدين ، ويقيناً أن ليس من الحكام من يولد وهو دكتاتور مستبد ، وليس منهم من يزهد في الاستبداد إذا وجد البيئة والحاضنة التي تُنمي هذا التوجه . فالحاكم وليد بيئته وسلوكه انعكاس لتوجهات شعبها ، وفي العراق يعتلي الحاكم سدة السلطة وهو مناضل مسالم وديع ما يلبث أن ينقلب على سلوكياته ويتمرد حتى على طبيعته بعد حين بل بعد فترة يسيره بفعل التبجيل بل التأليه أحياناً .

لقد وجد عبد الكريم قاسم وشركاؤه في الحركة تأييد شعبي وجماهيري لم يلقاه أي قائد أو رئيس سبقه ، وكان التأييد في بداياته حقيقي غير مُسيس أو موئدلج وليس خوف من بطش العسكر بلحاظ أن قادة الحركة كلهم لا جلهم من العسكريين ، ولم يقف قطاع ديني أو مدني إلا وبارك الثورة ودعا إلى مسندتها إلا المرجع الأعلى آنذاك السيد (محسن الحكيم) الذي ظل يراقب الساحة والأحداث وما يجري فيها ، ففي اليوم الثاني للثورة بارك كل من (آية الله الشيخ عبد الكريم الجزائري – آية الله الشيخ محمد رضا كاشف الغطاء – آية الله السيد محمد البغدادي – السيد تقي القزويني – السيد علي بحر العلوم- الشيخ محمد رضا المظفر) .

الثورة ودعوا في رسائلهم قادتها لخدمة الشعب المظلوم وإنصافه من الحيف الذي لحق به ، أما إحجام المرجع الأعلى عن إبداء الرأي فلم يكن صداً أو إعراضاً عن قادة الحركة أو رفضاً لما أقدموا عليه ولكن بقصد التأني في الحكم كي لا تأتي مواقفه غير متوافقة والواقع ، ويروي السيد مهدي الحكيم نجل المرجع الأعلى (كان الامتناع في ذلك اليوم يعتبر عملية صعبة جداً لأن الناس كلها وبدون استثناء كانت منسجمة مع الوضع الجديد وعلى الرغم من ذلك فقد أصّر السيد على عدم كتابة البرقية ولما قلت له سيدنا لماذا لا تكتب ؟ قال إن لكل شيء حساب وهؤلاء لا أعرفهم) .[1] وحينما أحجم السيد الحكيم عن المباركة متروياً بانتظار ما ستكشف عنه الأحداث زار العميد فؤاد عارف متصرف كربلاء السيد عدة مرات متودداً وطالباً إليه المباركة ، لكن السيد أصّر على موقفه ، وكان عارف يرتبط بأهالي كربلاء والنجف بعلاقة حميمية منذ أيام العهد الملكي حيث عمل ضابطاً لتجنيد كربلاء والنجف ، ويبدو أن الزعيم عبد الكريم سعى لإرسال متصرف تربطه بأهل المدينة علاقة طيبة كوسيلة لكسب تأييدهم .[2] وفي 24 تموز 1958 خرج المرجع الأعلى عن صمته وأبرق لمجلس السيدة والزعيم عبد الكريم قاسم برقية جاء فيها (.......وبعد أني أحمد الله وأشكره وأسأله أن يجعلكم من قادة العدل وأنصار الحق الذين عناهم الله سبحانه وتعالى بقوله الكريم " أن تنصروا الله ينصركم ويثبت أقدامكم " فإن العدل أساس الملك والعطف على الرعية أول النصر ...... ولقد سرني ما يبلغني عنكم من خطوات سديدة جبارة في هذه الآونة الأمر

---

1 - مذكرات العلامة الشهيد محمد مهدي الحكيم حول التحرك الإسلامي بالعراق ، ص 54 .

2 - مذكرات فؤاد عارف ، الحلقة السابعة ، جريدة القدس العربي ، العدد 2924 في 5 تشرين أول 1998.

الذي يستوجب لكم الإكبار والإعظام لذلك أبارك لكم فيما أولاكم الله به وادعوا لكم بحسن التوفيق) . [1] ورداً على برقية التهنئة أبرق الزعيم عبد الكريم للمرجع الأعلى السيد الحكيم برقية جوابية بعد يوم واحد من تسلمه برقية المرجع ، جاء فيها (سماحة المجتهد الأكبر السيد محسن الحكيم دامت بركاته ......تلقينا كتاب سماحتكم بمزيد من الشكر سائلين المولى أن يوفقنا لأداء الواجب الملقى على عاتقنا نحو الأمة وحماية شعائر الإسلام وإقامة موازين العدل والمحافظة على الصالح العام مستمدين العون من عناية الله ومؤازرة الأمة وبركات أئمة الدين) . وفي نفس اليوم الذي رد فيه الزعيم عبد الكريم على برقية التهنئة للسيد الحكيم ، أوفد العقيد عبد السلام عارف نائب رئيس الوزراء ووزير الداخلية إلى مدينة النجف للقاء الناس والاستماع إلى مطالبهم ولاقت هذه الخطوة الترحاب الكبير ، إذ كانت خطوة تنم عن الحميمية في التعامل وتجاوز الحواجز المذهبية التي تعامل بها رجال العهد المنصرم . وفي خطوة أخرى لكسب ود أهالي المدينتين المقدستين (كربلاء – النجف) يذكر فؤاد عارف (عندما حلّ شهر محرم الحرام ، ما كان لي إلا أن أذعت بياناً عبر مكبرات الصوت التي أخذت تجول في المدينة ، أن كربلاء والنجف قد استثنيتا من منع التجوال المعلن من إذاعة بغداد لمناسبة يوم عاشوراء وإقامة الطقوس والشعائر المطلوبة). [2]

---

[1] - العراق وقائع وأحداث 1958 - 1968 ، القسم الثاني ، المركز العراقي للمعلومات والدراسات ، ص14.

[2] - مذكرات فؤاد عارف ، الحلقة السابعة ، جريدة القدس العربي ، العدد 2924 في 5 تشرين أول 1998.

وفي أيلول 1958 رقد السيد الحكيم في إحدى مستشفيات بغداد للعلاج من وعكة صحية ألمت به فزاره أولاً العقيد الركن عبد السلام عارف نائب رئيس الوزراء وفي اليوم الثاني زاره الزعيم عبد الكريم قاسم ، فجلس إليه وقال له (أنا زعيم شيعي وأنا حاضر لتوصياتكم) [1] ، فأوصاه السيد الحكيم قائلاً (أنا أوصيك بالرحمة بالناس وأن الظُلم مورِس على الناس والطغيان الذي مورِس ضد الأمة وشكاوى الأمة واحتياجاتها ، وأنت إن استطعت أن تخدم الناس فهو العمل الصالح والناس تحافظ عليك والله يحافظ عليك) . [2] لكن علاقة السيد الحكيم بالزعيم عبد الكريم قاسم سُرعان ما أصابها التوتر على أثر إصدار قانون الأحوال الشخصية والذي جاء في بعض فقراته مُخالف للشريعة الإسلامية. [3]

وفي أعقاب انتفاضة الموصل في آذار 1959 وعدم استجابة عبد الكريم قاسم للرسالة التي وجهها السيد الحكيم للفريق الركن نجيب الربيعي والذي طلب فيها الصفح عن قادة الانتفاضة وفي مُقدِمتِهم العميد الركن ناظم الطبقجلي والعقيد رفعت الحاج سري ، ازدادت العلاقة سوءً . [4] وكان تنامي المد الشيوعي في العراق وعدم استجابة الزعيم عبد الكريم قاسم لمطالب مراجع الدين وفي مُقدِمتِهم السيد الحكيم ، الإسفين الذي دق في نعش العلاقة بين السيد الحكيم والزعيم عبد الكريم قاسم . [5]

---

1 - نقلاً عن السيد مهدي الحكيم ، صحيفة الجهاد ، ع 13 تموز 1958 .

2 - حسن العلوي ، الشيعة والدولة القومية في العراق ، دار الثقافة ، قم ، إيران ، ط2 – 1990 ، ص 210 .

3 - د.محمد حسين الصغير ، مرجع سابق ، ص 138 .

4 - صلاح الخرسان ، الإمام السيد محمد باقر الصدر في ذاكرة العراق ، مؤسسة البلاغ ، بيروت ، ط1 ، 2004 ، ص57 .

5 - حسن العلوي ، مرجع سابق ، ص 210 .

المطلب الأول

تشكيل مجلس السيادة

في البيان الأول لثورة 14 تموز 1958 الذي حمل توقيع القائد العام للقوات المُسلحة ، أعلن عن تأسيس مجلس سيادة يتمتع بسُلطة رئيس الجمهورية ريثما يتم استفتاء الشعب لاختيار رئيس الجمهورية ، وحدد البيان الثاني للثورة تشكيلة مجلس السيادة (بِناءً على مُقتضيات المصلحة العامة واستنادا إلى ما جاء ببياننا المرقم (1) و المؤرخ في 26 ذي الحجة سنة 1377 هو الموافق 14 تموز 1958 تم تأليف مجلس السيادة للدولة على الوجه الآتي :-

الفريق الركن نجيب الربيعي رئيساً

السيد محمد مهدي كبة عضواً

السيد خالد النقشبندي عضواً

بغداد في السادس والعشرين من شهر ذي الحجة سنة 1377 هـ الموافق لليوم الرابع عشر من شهر تموز 1958) . [1]

واكتسب هذا المجلس فيما بعد شرعيته من المادة (20) من دستور 27 تموز 1958 ، التي نصت على أن (يتولى رئاسة الجمهورية مجلس سيادة يتألف من رئيس وعضوين) . وجدير ذكره أن البيان الثاني للثورة والذي

---

[1] - أنظر جريدة الوقائع العراقية ، 23 تموز 1958 .

بموجبه شُكل مجلس السيادة صدر بتوقيع عبد الكريم قاسم القائد العام للقوات المُسلحة ، وبدوره عيّن مجلس السيادة عبد الكريم قاسم القائد العام للقوات المُسلحة ، رئيساً للوزراء.

المطلب الثاني

صلاحيات مجلس السيادة

قصر دستور 27 تموز 1958 صلاحية مجلس السيادة على المُصادقة على التشريعات الصادرة عن مجلس الوزراء . [1] والمُلاحظ أن الدستور لم يُخول المجلس صلاحية الاعتراض على التشريعات أو إبداء المُلاحظات عليها ، الأمر الذي يجعل هذه الصلاحية شكلية خالية من الأهمية . وخِلال فترة نفاذ الدستور في 27 تموز 1958 وحياة مجلس السيادة لم يحصل أن اعترض المجلس أو رفض قراراً أو تشريعاً صادراً عن مجلس الوزراء . [2]

ومارسَ رئيس المجلس صلاحيات الأعضاء بالنيابة بسبب عدم تواجدهم في بغداد ، حيث صدرت غالبية المراسيم والتصديقات بتوقيع

---

[1] - م (1) من دستور 27 تموز 1958 .

[2] - مؤيد إبراهيم الونداوي ، وثائق ثورة تموز 1958 ، بغداد ، ص 328 .

محمد نجيب الربيعي رئيس المجلس فقط . بل أن بعض المراسيم الهامة صدرت وأُذيعت من دار الإذاعة قبل عرضها على المجلس وتوقيعها ، مِن ذلك إعلان تكليف السيد محمد سلمان وزيراً للنفط قبل توقيع مرسوم تعيينه مِن قِبل مجلس السيادة . [1] ويُذكر أن رئيس مجلس السيادة تردد في التوقيع على مرسوم تعيين د.عبد الجبار عبد الله رئيساً لجامعة بغداد ، وعلى الرغم من ذلك صدر مرسوم التعيين بحجة أن هذا التعيين مِن اختصاص القائد العام للقوات المُسلحة . [2]

المبحث الثالث

رئيس الجمهورية في دستور 4 نيسان 1963

في 8 شباط 1963 رحل قاسم وحلّ محله عارف ، ويقيناً وقبل الخوض في عهده ، من غير المتوقع أن يكون عهده أفضل من سلفه ، فهو من رافق قاسم وعايشه تفاصيل وجزئيات حياته العسكرية والحاكمية ، وأطلع على تجربة قاسم في تعامله مع الساسة والمرجعية الدينية العليا والمعارضة ، من هنا كان مخطط إسقاط قاسم عسكرياً كما كان مع الأسرة المالكة ، ولم يكن قتل القابض على السلطة ورفاقه أمر مستغرب ، فقد سبق وإن قُتلت الأسرة المالكة رجالاً ونساء بدم بارد ، وسُحلت جثث كبار ساسة العراق ومُثّل بها بوحشية بعد القتل ، بل لم تنجو القبور من النبش واستخراج الجثث والعبث بها تمثيلاً وحرقاً . ومثل هذا السيناريو تكرر مع

---

[1] - د.نوري عبد الحميد العاني ود.علاء جاسم محمد الحربي ، تاريخ الوزارات العراقية في العهد الجمهوري ، 1958 – 1968 ، ج1 ، 14 تموز 1958 ، 7 شباط 1959 ، ط2 ، 1426 هـ - 2005 م ، ص 65 .

[2] - علي حمزة سلمان الحسناوي ، النظام السياسي في العراق ، ص 34 .

الراحـل عبـد الكـريم قاسـم ففـي يـوم 8 شـباط 1963 قصـفت طـائرتـان ، الطائرات الجاثمة في معسكر الرشيد وعددها تسعة فدمرتها ،[1] وأطلقت عصـابات الحـرس القـومي النـار علـى قائـد القـوة الجويـة (جـلال الـدين الأوقـاتي) أمـام منزلـه فألقتـه قتـيلاً ، ثـم حلقـت طـائرة يقودهـا (منـذر الونداوي) فوق مبنى وزارة الدفاع وقامت بقصف المبنى وكان ذلك تحديداً لساعة الصفر ، حيث تجمع الحرس القومي والمتعاونون معه في الأعظميـة وتوجهوا إلى وزارة الدفاع ومعسكر الرشـيد وقـاموا بغلـق الطـرق المؤديـة إلى بغداد من جهة الغـرب وفـي ذات الوقـت تحركـت كتيبـة دبابـات باتجـاه مرسلات أبو غريب القريبة من المعسكر وفرضت سيطرتها عليها . وكانت الوجهة الأخيرة للقطعات العسكرية مبنى الإذاعة والتلفزيون حيث أذيع منـه بيان الانقلاب . [2] وأعلن تشكيل المجلس الوطني لقيادة الثـورة وتعيـين عبـد السلام عارف رئيساً للجمهورية . وبـالرغم مـن نجـاح الانقـلاب والإعـلان عن التشكيل الاستثنائي الجديد (المجلس الوطني لقيادة الثورة) إلا أن عبـد كريم قاسم ورفاقه ظلوا يقاومون داخل مبنى وزارة الدفاع ولمدة يومين بعد أن فشلت محاولات التفاوض مع الانقلابيين الجدد ، ففـي يـوم 9 شـباط تـم إلقاء القبض على قاسم ورفاقه حيث نقلوا إلى مبنى الإذاعة والتلفزيون وتـم إعدام قاسم وفاضل المهداوي ورفاقهم بعد أن رفض عارف وقادة الانقـلاب الجدد مناشدة قاسم بإجراء محاكمة عسكرية لهم . وتم بث الصـور مباشـرة من على شاشة التلفزيون الحكومي . ويقينـاً أن الغايـة مـن نقـل هـذه النهايـة المؤلمة نشر رسالة مباشرة غير مشفرة مفادها أن هذه نهاية من قد يقف في

---

[1] - أنظر د . مجيد خدوري ، العراق الجمهوري ، مطبعة أمير ، قم ، ط1 ، 1418هـ ، ص 262 .

[2] - علي كريم سعيد ، عراق 8 شباط من حوار المفاهيم إلـى حـوار الـدم ، مراجعـات فـي ذاكـرة طالـب شبيب ، دار الكنوز الأدبية ، بيروت ، ط1 ، ص 67.

مواجهة القابض الجديد على السلطة وكانت بأس الرسالة ، وأثبتت التجربة واقعيتها فقد تميز عهد عارف بالدم والبطش والتنكيل ، إذ كان التنكيل مصير الشيوعيين وقادتهم ، بعد أن مثّل الشيوعيين بأعدائهم وقتلوهم شر قتلة .

لقد تحالفت الولايات المتحدة ،[1] وبعض النظم العربية وفي مقدمتهم النظام المصري بقيادة جمال عبد الناصر وبعض القوى الإسلامية (جماعة الخالصي) لإسقاط نظام قاسم ،[2] لكن مرجعية السيد الحكيم لم تشارك لا من قريب ولا من بعيد في عملية الإطاحة بنظام حكم قاسم ، بالرغم من مناصبة النظام الراحل العداء لها . ولم تكن علاقة المرجعية الدينية العليا بنظام حكم عبد السلام عارف أفضل حالاً من علاقتها بنظام حكم قاسم ، بل لم تشهد هذه العلاقة ربيعاً في تاريخها . ففي أعقاب نجاح انقلاب 8 شباط 1963 طلب بعض قادة الحزب من الشيعة إلى السيد الحكيم إرسال برقية تأييد للقابضين الجدد على السلطة إلا أن المرجع رفض طلبهم لاعتقاده جازماً أن لدى حزب البعث أجندة لا تقل خطورةً عن أجندة الحزب الشيوعي . فقد شهد الشارع العراقي في مختلف محافظاته حملة من القتل والتنكيل طالت الجميع وفي مقدمتهم الإسلاميين ، وكانت أشبه بالحملة التي قام بها الشيوعيين في عهد قاسم ووقف وراء تلك الحملة المشئومة حزب البعث والحرس القومي في محاولة لوئد أي محاولة أو حركة مناهضة للقابضين الجدد على السلطة ، ويبدو أن استباحة الحرمات وتجاوز المحرمات لم يقف وراءه إلا الاعتقاد الخاطئ عند عارف والبعثيين ، من

1 ـ أنظر حسن العلوي ، العراق دولة المنظمة السرية ، لندن ، 1990 ، ص 26 .
2 ـ أنظر صلاح الخرسان ، مرجع سابق ، ص 283 .

أن المرجعية لن تصطدم بهم نتيجة لمواقفها السابقة مع الشيوعيين ونظام حكم قاسم وهم العدو المشترك لهم وللمرجعية . لكن هذا الاعتقاد ينم عن جهل مدقع بالمرجعية العليا ومحركها ، فالمرجعية العليا هي المصدّ القوي في مواجهة كل انحراف أو استبداد ، فالمبدأ عندها واحد والعدو مختلف . وتعبيراً عن استنكارها لحملة القتل والتنكيل وعدم استجابة قيادات البعث لمناشدات المرجع بالعدل مع الرعية ، غادر المرجع الأعلى النجف متوجهاً إلى كربلاء ومنها إلى الكاظمية وسامراء ، وفي كل محطة يقف فيها المرجع كانت الجماهير المحتشدة ترفع الصوت عالياُ تحية له ،[1] وكانت تلك السفرة جرس إنذار في أروقة الحكم الجديد .

وتخفيفاً لوطئة التوتر الذي قد يترتب على هذا الموقف وتأجيلاً للخلاف الذي تنبأت به المرجعية منذ تسلم حزب البعث لإدارة السلطة أرسل المرجع الأعلى وفداً من رجال الدين التقى والد القيادي في حزب البعث هاني الفكيكي ، توفيق الفكيكي في الأعظمية ونقل الوفد مطالب المرجعية الدينية والتي مثلت في الواقع اختبار حسن نوايا ، وتصدر هذه المطالب وقف قتل ومطاردة الشيوعيين وإلغاء قانون الأحوال الشخصية والسماح بتدريس الفقه الجعفري في الكليات ورعاية العتبات المقدسة وعلى حد سواء دون تمييز على أساس المذهب . وإطلاق يد المرجعية العليا لمحاربة الشيوعية والإلحاد بالفكر لا بالقوة المادية ، فقوة المرجعية الدينية مصدرها الشعب المحتضن المؤمن ، لكن شيء من الوعود التي قطعها قادة البعث للوفد لم يتحقق .

---

1 - انظر أحمد الحسيني ، مرجع سابق ، ص 96 .

وطلب الرئيس عارف مقابلة السيد الحكيم ، إلا أن المرجع رفض هذا اللقاء، نتيجة لتزايد وتيرة الاستفزازات التي ارتكبها الحرس القومي والبعثيين في مواجهة الإسلاميين، وحينما تم مواجهة عارف بهذه الانتهاكات تنصل منها وأعلن براءته من الحرس القومي وإساءته ، كما أظهر التزامه بأحكام الشرع الحنيف ووقوفه في منطقة وسط بين جميع التيار الدينية والمذهبية . لكن الممارسة كانت تكشف غير ذلك فقد ازدادت وتيرة الاعتقالات لأتباع أهل البيت وشُددت الرقابة على مطبوعاتهم وراح الرئيس عارف يجاهر بحملته ضد الشيعة متهماً إياهم بالشعوبية والرجعية والروافض معلناً تبعيتهم وولاءهم لإيران ، فكانت تلك الحملة فاتحة عهد جديد من الاضطهاد الديني والعنصري ، فقد تجرأ عارف بما لم يتجرأ به قاسم ناسياً أو متناسياً ما قد تفعله المرجعية ، فهي المحرك الحقيقي للأحداث وإن كانت تضطر أحياناً للمهادنة حفاظاً على الأرواح والأمن والنظام . فالنفس عندها أغلى ما خلق الله وحفظها بذاتها غاية . لكن هذه الحقيقة كثيراً ما تغيب عند بعض قاصري الفهم من الحكام فيعتقدون أنها غير قادرة أو أن إمكاناتها أضحت قاصرة ، فيذهبون في تماديهم معها بعيداً تضييقاً وتقييداً وربما ترحيلاً ، فسياسة الترحيل لم تغب عن ذهن وممارسة عديد الحكام في العراق وفي حقب مختلفة وكان هذا الانقلاب إيذاناً ببدء عهد الحركات الانقلابية في العراق . وجاء في البيان الأول لقيادة الثورة (إن الانتفاضة التي قام بها الشعب والجيش هي مِن أجل مواصلة المسيرة الظافرة لثورة 14 تموز ....) . وشَكّل قادة الحركة الانقلابية مؤسسة دستورية استثنائية ناطقة بأسمائهم أطلقوا عليها المجلس الوطني لقيادة الثورة . وكان هذا المجلس المُخول الوحيد لإصدار بيانات الثورة و قراراتها .

وفي البيان الخامس عشر الصادر عن المجلس ، تقرر اعتبار المجلس السُلطة العليا في العراق ، وأوكلت له مهمة القيادة العُليا للقوات المُسلحة وبه أنيطت صلاحية اختيار رئيس الجمهورية وتشكيل الحكومة .

المطلب الأول

اختيار رئيس الجمهورية

المُلاحظ أن دستور 4 نيسان 1963 وعلى الرغم مِن تبنيه لمنصب رئيس الجمهورية وإسناد هذا المنصب لعبد السلام عارف ، إلا أن الدستور يُشير لرئاسة الجمهورية وليس لرئيس الجمهورية سواء في العنوان الرئيسي لديباجة الدستور ، أو في متنه . وبموجب البيان رقم (15) الصادر عن المجلس الوطني لقيادة الثورة [1]، أُسند للمجلس صلاحية اختيار رئيس

---

[1] - تألف المجلس الوطني لقيادة الثورة مِن :-
- عبد السلام عارف - رئيس الجمهورية .
- أحمد حسن البكر .
- علي صالح السعدي .
- حازم جواد .
- طالب شبيب .
- حمدي عبد المجيد .
- كريم شنتاف .
- محسن الشيخ راضي .
- صالح مهدي عماش .
- هاني الفكيكي .
- حميد خلخال .
- عبد الستار عبد اللطيف .

الجمهورية . والمُلاحظ أن الدستور لم يُشر لآلية اختيار الرئيس أو الشروط الواجب توافرها فيه ، وبموجب البيان رقم (17) الصادر عن المجلس الوطني لقيادة الثورة تم انتخاب عبد السلام عارف رئيساً للجمهورية ، وربما وقف وراء اختيار عبد السلام عارف رئيساً للجمهورية رغم كونه من القوميين أو ذات الميول القومية الإيحاء للشارع أن الحركة الانقلابية حركة تصحيحية وليست حركة تسعى إلى الاستئثار بالسُلطة رغم أن المجلس الوطني لقيادة الثورة ضم (16) عضواً قيادياً في حزب البعث المُنحل ، مُقابل عضوين من خارج الحزب ، هذا إضافة إلى أن رئيس الجمهورية العربية المتحدة مارسَ دوراً محورياً في هذا الاختيار بعد أن مارسَ دوراً هاماً بالإطاحة بنظام حُكم عبد الكريم قاسم . وربما كانت قناعة المجلس بهامشية الدور المرسوم للرئيس هو السبب الأبرز في عدم استئثار الحزب بهذا المنصب .

المطلب الثاني

صلاحيات الرئيس

- خالد مكي الهاشمي .
- حردان التكريتي .
- عبد الكريم مصطفى نصرت .
- أنور عبد القادر الحديثي .
- طاهر يحيى .
- سعدون حمادي .

نظمت المادة (15) من دستور 4 نيسان 1963 صلاحيات رئيس الجمهورية ، إذ نصت على أنه (رئيس الجمهورية هو الرئيس الأعلى للدولة والقائد الأعلى للقوات المُسلحة الوطنية ، ويُمارس سلطاته التي تقررها القوانين النافذة ويقوم بوجه خاص بالأعمال التالية :-

1. إبرام المعاهدات والاتفاقيات التي يصادق عليها المجلس الوطني لقيادة الثورة .

2. يعتمد رؤساء البعثات السياسية لدى الدول الأجنبية وهيأة الأمم المُتحدة ، ويقبل اعتماد رؤساء البعثات السياسية الأجنبية لدى الجمهورية العراقية .
3. التوقيع على القوانين التي يُصادق عليها المجلس الوطني لقيادة الثورة .
4. إصدار مرسوم تأليف الوزارة وقبول استقالتها وإقالتها وتعيين وزير أو أكثر وقبول استقالته أو إقالته حسب قرار المجلس .
5. وباسمه تصدر المراسيم الجمهورية .

وللرئيس حق الاعتراض التوقيفي على التشريعات الصادرة والقرارات الصادرة عن المجلس الوطني لقيادة الثورة ، فقد نصت المادة (16) من الدستور على أنه (لرئيس الجمهورية إذا لم يصادق على قانون أو نظام أو مرسوم أو قرار اقره المجلس الوطني لقيادة الثورة ، أن يُبدي رأيه إلى المجلس خلال أسبوع واحد وفي هذه الحالة يعقد المجلس الوطني لقيادة الثورة جلسة يجري فيها بحث الأمر والتصويت ثانية على ذلك القانون أو

النظام أو المرسوم أو القرار ، فإذا تمت الموافقة بأكثرية الثلثين اعتُبِر هذا القرار قطعياً) .

وفي مُقابل الصلاحيات التي اختص بها رئيس الجمهورية ، خول الدستور المجلس الوطني لقيادة الثورة صلاحيات واسعة كثيراً مِنها ماثلت تلك التي يُمارسها رئيس الجمهورية وتكون الغلبة فيها والترجيح لقرار المجلس ، فبموجب المادة (2) من الدستور يتولى المجلس الوطني لقيادة الثورة السُلطة التشريعية ، وبموجب هذه الصلاحية ، يُشرع القوانين والأنظمة ويُعدلها ويُلغيها ، ويُقِر المعاهدات والاتفاقيات ويُصادق عليها ، يُعلن الحرب ويقبل الصلح ، يتولى القيادة العامة للقوات المُسلحة والشرطة والحرس القومي ، ويُمارس صلاحيات القائد العام للقوات المسلحة أينما وردت الإشارة إليه في القوانين والأنظمة والتعليمات والأوامر ، الإشراف على رئاسة أركان الجيش وشؤون الدفاع وأجهزة الاستخبارات العسكرية والأمن العام ، يتولى تأليف الوزارة ويقبل استقالتها ويقيلها ، يُصادق على قرارات مجلس الوزراء ، يُعين الموظفين المدنيين والعسكريين من درجة معينة وأعلى منها ، ويتولى نقلهم وفصلهم وإحالتهم على التقاعد . يُصادق على أحكام الإعدام وله تخفيف العقوبة واستبدالها ومنح العفو الخاص والعام ، يُشرف على شؤون الجمهورية .

ومِن استعراض الصلاحيات التي أُنيطت بالمجلس الوطني لقيادة الثورة وتلك التي خُوِلت لرئيس الجمهورية ، تبين هامشية الدور الذي مارسه الأخير وخضوعه لسطوت المجلس وهيمنته الحزبية والدستورية .

المطلب الثالث

انتهاء ولاية الرئيس

لم يُشِر الدستور إلى الحالات التي تنتهي فيها ولاية الرئيس ، وربما يُعد هذا الغياب أمر معتاد في ظل دستور مؤقت ، باعتبار أن الدستور المؤقت يُشَرع ليحكم الأوضاع الدستورية في ظل ظروف استثنائية انتقالية وربما كان من الأهمية الإشارة لحالة الاستقالة والإقالة لاسيما وأن الرئيس لا ينتمي لذات الأغلبية التي كانت تُهيمن على المجلس الوطني لقيادة الثورة (حزب البعث المُنحل) .

وحتى سقوط دستور 4 نيسان 1963 لم يحصل أن تقدم الرئيس (عبد السلام عارف) بطلب الاستقالة أو هُدِد بالإقالة .

المبحث الرابع

رئيس الجمهورية في دستور 29 نيسان 1964

ظهرت بوادر الخلاف بين أعضاء المجلس الوطني لقيادة الثورة في فترة مُبكرة ، إذ انقسم المجلس إلى جناحين ، جناح قادهُ حازم جواد وطالب شبيب وجناح تزعمه علي صالح السعدي .[1] وتبنى الاتجاه الأول ودعمه الرئيس عبد السلام عارف الذي أصدر في 11 أيار 1963 مرسوماً يقضي بإعفاء علي صالح السعدي من مهام وزير الداخلية و تعيينه وزيراً للإرشاد وتعيين حازم جواد وزيراً للداخلية بدلاً عنه . ثُم تطور الأمر إلى محاولة

---

1 - حنا بطاطو ، العراق ، الطبقات الاجتماعية والحركات الثورية من العهد العثماني حتى قيام الجمهورية ، ص 333 .

إخراجه من الوزارة ومجلس قيادة الثورة الأمر الذي آثار حفيظة الحرس القومي الذي كان يعتمد عليه علي صالح السعدي كثيراً . وتُوِج هذا التصعيد بين الرئيس عارف والحرس القومي في 1 تشرين الثاني 1963 حينما أصدر الرئيس عارف مرسوماً يقضي بإعفاء منذر الونداوي مِن مهام قيادة الحرس القومي وتعيين عبد الستار رشيد بدلاً عنه [1] ، إلا أن الونداوي رفض تنفيذ الأمر ، وخرج أفراد الحرس القومي إلى الشارع وأقاموا الحواجز واحتلوا دوائر البريد والبرق والإذاعة ومراكز الشرطة ، واستثمر عبد السلام عارف هذا الظرف الأمني وبالاتفاق مع بعض قادة المؤسسة العسكرية وجه في 18 تشرين ثاني 1963 ضربة جوية موجعة لمقرات الحرس القومي ثم تقدمت الدبابات لتسترد كُل المرافق التي سيطر عليها الحرس القومي . وأصدر عارف البيان الأول لقادة الانقلاب باعتباره رئيساً للجمهورية والقائد العام للقوات المسلحة الوطنية ، وفي نفس البيان نصبّ نفسه رئيساً للمجلس الوطني لقيادة الثورة .

لقد كانت مهمة وضع دستور جديد للحركة الانقلابية التي أطاحت بقادة حزب البعث ، من بين الأولويات التي حظيت باهتمام الرئيس عبد السلام عارف ولأجل ذلك كلف وزير العدل بوضع مسودة دستور مؤقت للبلاد ، لكن المشروع الذي أعُدّ مِن قِبل وزير العدل لم يحظ بقبول الرئيس حيث لم يتضمن الصلاحيات التي ترضي طموحه وتطلعاته . وعلى أثر رفض هذا المشروع ، شكّل الرئيس لجنة جديدة تولى رئاستها وضمت في عضويتها عدد من الوزراء وبعض القانونيين في رئاسة الجمهورية ، ومِن خلال هذا التشكيل ضمن الرئيس دستور يستحوذ فيه على غالبية

[1] - علي كريم سعيد ، عراق 8 شباط 1963 ، ص 170 .

الصلاحيات الهامة ويُحكِم الهيمنة على باقي المؤسسات الدستورية . والملاحظ أن الدستور صدر بتوقيع رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء دون المجلس الوطني لقيادة الثورة على الرغم مِن أن المجلس كان يُمثل أعلى سُلطة تشريعية ودستورية بموجب البيان الاول للمجلس الوطني لقيادة الثورة ، الأمر الذي يعكس الرغبة الحقيقية للرئيس في تحييد دوره وتهميشه .

المطلب الأول

اختيار رئيس الجمهورية

عرّفت المادة (40) من الدستور ، رئيس الدولة (رئيس الجمهورية ويُباشر اختصاصاته على الوجه المُبين في الدستور) . وعلى خِلاف الدساتير المؤقتة السابقة ، أشار الدستور الجديد إلى الشروط الواجب توافرها في الرئيس :-

1.عراقياً من أبوين عراقيين ، والملاحظ أن هذا الشرط قبل تعديله كان يشترط في الرئيس ، أن يكون عراقياً من أبوين عراقيين ينتميان إلى

أسرة تسكن في العراق منذ سنة 1900 شمسية على الأقل وكانت تتمتع بالجنسية العثمانية .

2.مُسلِماً ، وطرأ على هذا الشرط التعديل أيضاً ، إذ اشترط النص الأصلي أن يكون الرئيس مسلماً ملزماً بالشعائر الدينية .

3.مُتمتِعاً بالحقوق المدنية .

4.قدم خدمات مشهودة للوطن والأمة ، وأضيف هذا الشرط بموجب تعديل الدستور الثاني الصادر في 8 أيلول 1965 .

ونرى أن هذا الشرط ربما كان أداة لاستبعاد بعض المرشحين الذين يخشى من سعيهم للوصول إلى سدة الرئاسة ، حيث يمكن الاحتجاج عليهم بعدم تقديمهم خدمة مشهودة للوطن ، فهذا الشرط عام واسع غير محدد ، لا يوجد ضابط لتقييده .

5.أن لا يقل عمره عن أربعين عاماً .

وألزم الدستور الرئيس قبل مباشرته مهام عمله أداء اليمين الدستورية أمام مجلس الوزراء . [1]

وحظرت عليه المادة (58) ممارسة أي مهنة حرة أو عملاً تجارياً أو مالياً أو صناعياً أو أي عمل اقتصادي آخر ، أو أن يشتري أو يستأجر

---

[1] - م (42) من الدستور ، والجدير بالذكر أن النص الأصلي كان يُلزم الرئيس بأداء اليمين الدستورية أمام المجلس الوطني لقيادة الثورة ومجلس الوزراء مُجتمعين .

شيئاً من أموال الدولة أو يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله أو أن يقايضها عليه .

وأحالت المادة (57) على قانون خاص ، تحديد راتب رئيس الجمهورية ، و تحسُباً لاحتمال لجوء الرئيس للضغط على السلطة التشريعية لإصدار قانون خاص يرفع راتبه ، أشارت المادة (57) من الدستور إلى أن أي زيادة في راتب الرئيس لا تسري أثناء مدة الرئاسة التي تقرر فيها التعديل .

ولم يحدد الدستور مدة ولاية الرئيس ، أو عدد مرات توليه الرئاسة باعتبار أن الدستور مؤقت انتقالي ، وفي الدساتير المؤقتة لا تُحدد عادة مدة ولاية الرئيس ، لكنه تحسّب لاحتمال رغبة الرئيس في الاستمرار في ممارسة مهام عمله ، فأشار في المادة (54) إلى أن للرئيس تقديم استقالته إلى مجلس الوزراء ، وفي هذه الحالة تنعقد جلسة مشتركة لمجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني برئاسة رئيس الوزراء للنظر في قبول الاستقالة أو رفضها بأغلبية ثلثي المجموع الكلي للأعضاء .[1] على ذلك لا يُعد الرئيس مُستقيلاً من منصبه بمجرد تقديم طلب الاستقالة ، لكن الأمر يبقى موقوفاً على قرار مجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني ، إن شاء قرر قبول الاستقالة وإن شاء رفضها وحسب الظروف والأسباب الداعية لتقديم الاستقالة .

---

[1] - نصت المادة (54) قبل تعديلها في 8 أيلول 1965 على أنه (إذا قدم رئيس الجمهورية استقالته من منصبه ، وجِه كتاب الاستقالة إلى المجلس الوطني لقيادة الثورة وعندئذ ينعقد المجلس الوطني لقيادة الثورة ومجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني بجلسة مشتركة برئاسة رئيس الوزراء للنظر في قبول الاستقالة أو رفضها بأغلبية ثلثي المجموع الكلي للأعضاء).

وتحسُباً لخلو منصب الرئيس لأي سبب من الأسباب ، أشارت المادة (55) إلى أن مجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني ينعقد برئاسة رئيس مجلس الوزراء عند خلو منصب الرئيس ، لانتخاب رئيس جديد بأغلبية ثلثي المجموع الكلي للأعضاء خلال مدة لا تتجاوز أسبوع واحد من تاريخ خلو المنصب .

وعالج الدستور أيضاً حالة الغياب المؤقت للرئيس ، بسبب السفر أو التعذر المؤقت عن ممارسة مهام عمله ، فنص في المادة (53) على أنه (يشكل رئيس الجمهورية عند غيابه عن العراق أو إذا تعذر عليه القيام بواجباته بسبب ما مجلساً جمهورياً للنيابة عنه قوامه ثلاثة أعضاء يختارهم من بين أعضاء مجلس الوزراء أو مجلس الدفاع الوطني المشترك أو منهما معاً) . ويُعد دستور 29 نيسان 1964 ، أول الدساتير العراقية الدائمة والمؤقتة التي ساءلت الرئيس عن جرائم ناشئه عن مهام عمله ، فقد نصت المادة (60) منه على أنه (لا تبعة على رئيس الجمهورية بسبب أعمال وظيفته إلا في أحوال خرق الدستور أو الخيانة العظمى ، أما تبعته فيما يختص في الجرائم العامة فهي خاضعة للقوانين العادية ولا يجوز اتهامه بسبب هذه الجرائم أو بسبب خرق الدستور أو الخيانة العظمى إلا مِن قِبل مجلس الوزراء ، بقرار من أكثرية ثلثي المجموع الكلي لأعضائه ، ولا تجوز محاكمه إلا مِن قِبل محكمة خاصة وعلى الوجه المبين بالقانون) .

المطلب الثاني

صلاحيات الرئيس

بموجب دستور 29 نيسان 1964 ، مارس الرئيس العديد من الصلاحيات :-

1. تعيين رئيس الوزراء والوزراء ، ويقبل استقالتهم ويُعفيهم من مناصبهم .[1]

2. يصادق على القوانين والأنظمة وقرارات مجلس الوزراء.[2]

3. يُقر ويُصادق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية .[3]

4. يعين الضباط ويحيلهم على التقاعد وفقا للقانون .[4]

5. يعين الموظفين المدنيين والقضاة والحكام والممثلين السياسيين وفقا للقانون.[5]

6. اعتماد ممثلي الدول الأجنبية والهيئات الدولية لدى العراق .[6]

7.يُعلن الحرب ويقبل الهدنة والصلح بعد موافقة مجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني .[7]

---

[1] - م (43) من الدستور .
[2] - م (44) من الدستور .
[3] - م (45) من الدستور .
[4] - م (46/أ) من الدستور .
[5] - م (46/ب) من الدستور .
[6] - م (46/ج) من الدستور .
[7] - م (49) من الدستور .

8. يُشكل ويرأس مجلس الدفاع الوطني . [1]

9. يُصادق على أحكام الإعدام ، وله تخفيف العقوبة أو رفعها بعفو خاص . [2]

10. إصدار قرارات لها قوة القانون في حالة الخطر العام أو احتمال حدوثه بقصد حماية كيان الجمهورية وسلامتها وأمنها بعد موافقة مجلس الوزراء . [3]

11. إعلان حالة الطوارئ بعد موافقة مجلس الوزراء . [4]

12. يضع بالاشتراك مع الحكومة السياسة العامة للدولة في جميع نواحيها العسكرية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية ويُشرف على تنفيذها . [5]

ومن استعراض الصلاحيات التي مارسها الرئيس في ظل دستور 29 نيسان 1964 ، يتبين أنه جمع بين الصلاحيات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، في الظروف الاعتيادية والاستثنائية .

المطلب الثالث

---

[1] - م (50) من الدستور .
[2] - م (52) من الدستور .
[3] - م (51) من الدستور .
[4] - م (48) من الدستور .
[5] - م (59) من الدستور .

انتهاء ولاية الرئيس

أشار دستور 29 نيسان 1964 صراحة وضمناً إلى حالات انتهاء ولاية الرئيس استثناء ، على اعتبار أن ولاية الرئيس لا تنتهي بانتهاء المدة حيث لم يحدد الدستور مدة ولاية الرئيس أصلا .

وتنتهي ولاية الرئيس بإحدى الحالات الآتية :-

أولاً- الاستقالة :- نصت المادة (54) من الدستور على أن (إذا قدم رئيس الجمهورية استقالته من منصبه وجه كتاب الاستقالة إلى مجلس الوزراء وعندئذ تنعقد جلسة مشتركة من مجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني ، برئاسة رئيس الوزراء للنظر في قبول الاستقالة أو رفضها بأغلبية من ثلثي المجموع الكلي للأعضاء) . [1]وخلال فترة نفاذ الدستور لم يقدم الرئيس طلب الاستقالة .

ثانياً- الإقالة :- نصت المادة (60) من الدستور على أنه (لا تبعة على رئيس الجمهورية بسبب أعمال وظيفته إلا في أحوال خرق الدستور أو الخيانة العظمى ، أما تبعته فيما يختص في الجرائم العامة فهي خاضعة للقوانين العادية ، ولا يجوز اتهامه بسبب هذه الجرائم أو بسبب خرق الدستور أو الخيانة العظمى إلا مِن قِبل رئيس الوزراء [2] ....)

---

1 - كان النص قبل تعديله ، يشترك المجلس الوطني لقيادة الثورة في قرار قبول استقالة الرئيس أو رفضها إلى جانب مجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني .
2 - منح النص الأصلي للمادة (60) المجلس الوطني لقيادة الثورة صلاحية توجيه الاتهام لرئيس الجمهورية ، لكن هذا النص عُدل على نحو نقل هذه الصلاحية من المجلس الوطني لقيادة الثورة إلى مجلس الوزراء .

ثالثاً – الوفاة :- تُعد الوفاة من الحالات الاستثنائية التي تنتهي فيها ولاية الرئيس ضمناً فقد نصت المادة (55) من الدستور على أنه (عند خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب كان تنعقد جلسة مشتركة من مجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني برئاسة رئيس الوزراء لانتخاب رئيس الجمهورية ....) [1] . وخلال فترة نفاذ الدستور انتهت ولاية رئيسين استثناء ، ففي 1966/4/14 وخلال جولة الرئيس عبد السلام عارف في المحافظات الجنوبية ، سقطت الطائرة التي كانت تُقِلُه في محافظة البصرة بعد أقل من ساعة من إقلاعها [2] ، وخلفه في المنصب شقيقه عبد الرحمن عارف الذي كان يشغل منصب رئيس أركان الجيش . ولم تكن عملية اختياره مِن قِبل مجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني يسيره ، فقد تنافس على منصب الرئيس ثلاثة مرشحين ، عبد الرحمن عارف الذي حصل على (13) صوت من أصل (28) ، (11) صوت منهم من العسكريين من بين (12) ، وصوتين لأعضاء مدنيين ، في حين حصل عبد الرحمن البزاز على (14) صوت ، وحصل وزير الدفاع عبد العزيز العقيلي على صوت واحد ، و هو صوته الشخصي ، ونتيجة لتمسك العسكر بخيارهم ، سحب عبد الرحمن البزاز ترشيحه ، و نُصّب عبد الرحمن عارف رئيساً للدولة . [3]وفي 17 تموز 1968 أطيح بالرئيس عبد الرحمن عارف في انقلاب عسكري مما يعني أيضاً انتهاء ولايته استثناء .

---

[1] - كان نص المادة (55) قبل تعديله يشترك المجلس الوطني لقيادة الثورة في قرار انتخاب الرئيس الجديد إلى جانب مجلس الوزراء و مجلس الدفاع الوطني .

[2] - د.مجيد خدوري ، العراق الجمهوري ، الدار المتحدة للنشر ، بيروت ، 1974 ، ص 350 .

[3] - حنا بطاطو ، مرجع سابق ، ص 377 .

والملاحظ أن الدستور أشار لحالة العجز المؤقت دون العجز الدائم ، فقد نصت المادة (53) من الدستور على أنه (يُشكل رئيس الجمهورية عند غيابه عن العراق أو إذا تعذر عليه القيام بواجباته بسبب ما مجلساً جمهورياً للنيابة عنه قوامه ثلاثة أعضاء يختارهم من بين أعضاء مجلس الوزراء أو مجلس الدفاع الوطني المشترك أو منهما معاً) . وجدير ذكره أن المادة (53) في نصها الأصلي كانت تلزم الرئيس اختيار أعضاء المجلس الجمهوري من بين أعضاء المجلس الوطني لقيادة الثورة ، كما كان النص الأصلي قبل تعديله يخول الرئيس صلاحية تحديد صلاحيات المجلس ، في حين خول التعديل المجلس الجمهوري المؤقت صلاحيات الرئيس كاملة .

المبحث الخامس

رئيس الجمهورية في دستور 21 أيلول 1968

يبدو أن مكر البعث وقادته فاق كل التصورات ، فقُبيل تنفيذ مخطط البعث الذي أطاح بنظام عارف اتصلت بعض قيادات البعث من بينهم أحمد حسن البكر بنجل المرجع الأعلى السيد مهدي الحكيم طارحة السؤال التالي (ماذا تريدون ؟ !) وأكّد هذا السؤال شكوك المرجعية العليا بقرب انتهاء نظام حكم عارف وبداية عهد جديد أكثر دكتاتورية وشمولية من العهد المنصرف . وبعد هذا اللقاء حاول صدام حسين مقابلة المرجع الأعلى ، إلا

أن السيد الحكيم رفض اللقاء بلحاظ أن الأول ليس لـه صـفة حكوميـة ولكـن صفة حزبية فقط ، وليس للمرجعية الدينية الجلوس مع البعث وقياداته.

وتشاءمت المؤسسة الدينية من عودة البعث بعد التجربة المريرة في 8 شباط 1963، لكن قادة البعث أعلنوا أنهم جاؤوا بثـوب وتصـور وعقيـدة جديدة رغبة فـي تصـحيح المسـار وتعـويض مـا فـات . ولـم تبـدِ المرجعيـة الدينيـة موقفـاً صـريحاً حيـال قـادة الانقـلاب الجـدد إذ وقفـت علـى الحيـاد بانتظار ما ستكشف عنه الأيام . وكالعهد في إظهـار الـود مـن قبـل القـابض على السلطة والمبادأة بالرغبة في تنمية العلاقات وتجاوز خلافات الماضـية أرسل الرئيس أحمـد حسـن البكـر متصـرف بغداد لزيـارة المرجـع الأعلـى وبـاقي المراجـع وكبـار رجـال الـدين حيـث نقـل إلـيهم رغبـة الـرئيس فـي الوقوف على حاجات وتوجيهات المرجعية الدينية مؤكداً عزم الدولـة علـى تشريع حزمة من التشريعات المتناغمة والشرع الحنيف ، فضلاً عن وضـع الخطط اللازمة للنهوض بالمدن المقدسـة وبمـا ينسـجم ومكانتهـا فـي قلـوب المسلمين . ورد المرجع الأعلى بالـدعوة للقـائم علـى أمـر الشـعب بـالتوفيق مؤكـداً أن خدمـة الشـعب والوقـوف علـى حاجاتـه هـي الخدمـة الحقيقيـة للمرجعيـة العليـا . وبـدون ترتيـب مسـبق بـادر الـرئيس البكـر إلـى زيـارة المرجـع الأعلـى السـيد الحكـيم فـي داره فـي تشـرين ثـاني 1968 بحجـة الاطمئنان على صحته ، وجرى خلال اللقاء التداول بالشؤون العامـة للـبلاد وما تعتزم الدولة الاضطلاع به من أجل التنمية وتوفير فرص العمل . وفي نهاية اللقاء وعد الرئيس المرجع الأعلى بالاستجابة لتوجيهاتـه ومـا تحتاجـه المدن المقدسة .

لكن هذا الدفء في العلاقة بين الطرفين لم يدم طويلاً ، إذ طلب الرئيس البكر من المرجع الأعلى في نيسان 1969 التوسط لدى شاه إيران من أجل وقف دعمه للأكراد ووقف تزويدهم بالسلاح ،[1] لكن المرجع الأعلى رفض هذا الطلب الأمر الذي آثار ثائرة البكر ورجال حكومته ، فكان هذا الرفض إيذاناً بإعلان الحرب على المرجعية الدينية ،[2] فقد أصدرت الحكومة عدة قرارات كان أقل ما يمكن وصفها بالانتقامية ، إذ رُبطت العتبات المقدسة والأوقاف الشيعية بوزارة الأوقاف والشؤون الدينية وأُممت جامعة الكوفة (الخيرية الأهلية) وأُلغيت أجازتها وصودرت أموالها البالغة (4,530,000) ألف دينار، كم صدر قرار يقضي بتسفير طلبة الحوزة العلمية من غير العراقيين ، وبدأت حملة التسفير في أواخر نيسان 1969 في الكاظمية ثم في 5 أيار في النجف ثم سامراء وكربلاء، وأُتبعت هذه القرارات بقرار شمول طلبة العلوم الدينية من الدارسين بالحوزة العلمية بالتجنيد الإجباري ، وتزامن صدور هذه القرارات مع أربعينية الإمام الحسين (عليه السلام) فقطع السيد الحكيم زيارته عائداً إلى النجف الأشرف الأمر الذي أجّج الموقف وراحت نذر الثورة الشعبية تلوح في الأفق ، وفي محاولة لاحتواء الأزمة أرسل البكر حردان التكريتي وخير الله طلفاح للقاء المرجع الأعلى بحضور السيد أبو القاسم الخوئي وبعض مراجع الدين الكبار ،[3] وخلال هذا اللقاء عاتب السيد الحكيم الوفد الزائر قائلاً (....... إن وصف الناس بالجاسوسية عمل غير جيد وهو تلويث لسمعتنا ، نحن العراقيون لأن العالم يرى شخصياتنا ومثقفينا وأساتذتنا

---

[1] - أنظر علي المؤمن ، مرجع سابق ، ص 110.
[2] - حردان التكريتي ، مذكرات ، صادرة عن منظمة الطلبة المسلمين العراقيين ، ص 83.
[3] - أنظر السيد محمد باقر الحكيم ، موسوعة الحوزة ، ج3 ، مرجع سابق ، ص 218.

وأطبائنا جواسيس ، إذا كيف هو حال الإنسان العادي ؟ فلو قلتم أن هؤلاء لهم آراء مخالفة لنا ولسياستنا ولهم اتجاه خاص فهذا شيء معقول ، أما أن تقولوا هؤلاء جواسيس فهذا غير ممكن) .[1] فرد طلفاح بطريقة لا تنم عن أدب في التعامل ولا لياقة في محادثة المرجع الأعلى بالقول (إن هناك اثنين متهمين بالتجسس وألقينا القبض على أحدهما وتركنا الآخر لاعتبارات خاصة) ويقيناً أنه كان يقصد نجل المرجع الأعلى السيد محمد مهدي الحكيم . وبانتهاء هذا السجال كرر حردان التكريتي طلب التدخل والتوسط لترطيب الأجواء بين الحكومتين العراقية والإيرانية ، فوافق السيد الحكيم ولكن بشرط أن يُقدم له طلب موقّع من رئيس الجمهورية شخصياً . ويصف التكريتي شروط السيد الحكيم بالتعجيزية (......وأني لأفكر الآن أن ذلك نابع من ذكاء الحكيم الذي عرض علينا شروطاً تعجيزية حتى يتهرب من الوساطة) .[2]

وفي إحدى زياراته للنجف برفقة جثمان أحد قادة الحزب ، طلب صدام حسين زيارة المرجع السيد الحكيم ، لكنه رفض ، وقال (أنا مستعد لحل المشكلات العالقة مع السيد الحكيم ، إلا أن السيد الحكيم ، رفض وقال : أنا لا أوافق إلا أن يتراجعوا عن موقفهم اتجاه قضية الإسلام والشعب ، فإذا أعلنوا التراجع فأنا مستعد أن أبدأ ، أما بدون ذلك فغير ممكن إطلاقاً) . [3]

---

[1] - نقلاً عن سليم العراقي ، مرجع سابق ، ص 78-79.

[2] - حردان التكريتي ، نفس المرجع ، ص 39.

[3] - السيد محمد باقر الحكيم ، مرجعية الإمام الحكيم ، نظرة تحليلية شاملة ، دار الحكمة – القسم الثاني ، قم ، ط1- 2003 ، ص 331 .

وأثناء مرض السيد الحكيم ونقله إلى بغداد للعلاج ، طلب أحمد حسن البكر زيارته في المستشفى ، لكن الإمام الحكيم رفض استقباله وتكرر هذا الطلب بعد عودة المرجع الديني من لندن ، لكنه أصرّ على رفض مقابلته [1].

وبالعودة إلى الإجراءات التي اتخذها قادة الانقلاب في أعقاب تنفيذ مخططهم التغييري . فقد صدر البيان الأول للانقلاب الذي أعلن عن إعفاء عبد الرحمن عارف من مهام رئيس الجمهورية وإحالته على التقاعد وحل حكومة طاهر يحيى ، وتشكيل مجلس قيادة ثورة يتولى إدارة شؤون الجمهورية . وفي البيان الثاني أعلن عن تشكيلة مجلس قيادة الثورة ، حيث تألف من :-

1- رئيس الجمهورية .
2- رئيس الوزراء .
3- وزير الدفاع .
4- وزير الداخلية .
5- رئيس أركان الجيش .
6- قائد موقع بغداد .
7- قائد الحرس الجمهوري .

وفي البيان رقم (11) الصادر عن مجلس قيادة الثورة ، أعلن عن انتخاب أحمد حسن البكر رئيساً للجمهورية بالإجماع . وبموجب البيان رقم

---

[1] - نفس المرجع ، ص 332 .

(19) أعلن تشكيل الحكومة برئاسة عبد الرزاق النايف وضمت في عضويتها (25) وزيراً . [1]

وفي 30 تموز 1968 صدر بيان مجلس قيادة الثورة رقم (27) بموجبه أعفي عبد الرزاق النايف من مهام عمله ، ومن عضوية مجلس قيادة الثورة ، وتكليف أحمد حسن البكر بتشكيل الحكومة الجديدة [2] ، وإقالة الفريق عبد الرحمن الداوود من عضوية مجلس قيادة الثورة .

1-
- ناصر الحاني – وزيراً للخارجية .
- إبراهيم عبد الرحمن الداوود – وزيراً للدفاع .
- صالح كبة – وزيراً للمالية .
- صالح مهدي عماش – وزيراً للداخلية .
- مصلح النقشبندي – وزيراً للعدل .
- احمد عبد الستار الجواري – وزيراً للتربية .
- أنور عبد القادر الحديثي – وزيراً للعمل و الشؤون الاجتماعية .
- عزت مصطفى – وزيراً للصحة .
- طه الحاج الياس – وزيراً للثقافة والإعلام .
- محمود شيت خطاب – وزيراً للمواصلات .
- محسن القزويني – وزيراً للزراعة .
- عبد المجيد الجميلي – وزيراً للإصلاح الزراعي .
- إحسان شيرزاد – وزيراً للأشغال والإسكان .
- محمد يعقوب السعيدي – وزيراً للتخطيط .
- عبد الله النقشبندي – وزيراً للاقتصاد .
- خالد مكي الهاشمي – وزيراً للصناعة .
- مهدي حنتوش – وزيراً للنفط والمعادن .
- غائب مولود مخلص – وزيراً للشؤون البلدية والقروية .
- ذياب العلكاوي – وزيراً لرعاية الشباب .
- محسن ده زئي – وزيراً لإعمار الشمال .
- عبد الكريم زيدان – وزير الدولة لشؤون الأوقاف .
- جاسم كاظم العزاوي – وزيراً للوحدة .
- رشيد الرفاعي – وزير الدولة لشؤون رئاسة الجمهورية .
- ناجي عيسى الخلف – وزير الدولة .
- كاظم معله – وزير الدولة .

2 -
- تألفت حكومة أحمد حسن البكر من (25) وزيراً هُم :-
- حردان عبد الغفار التكريتي - نائب رئيس الوزراء ووزيراً للدفاع .

وبرر البيان سبب هذه الإقالات بالالتفاف على الثورة والخروج عن مبادئها وأهدافها الأساسية ، ومحاولة إجهاض إنجازاتها . [1] وبعد انتهاء مجلس قيادة الثورة من تصفية خصومه السياسيين اتجه لضرب المرجعية الدينية التي كان يرى فيها الخطر الحقيقي على نظام حكمه ، ففي 4 نيسان 1969 صدر بيان مشترك عن القيادتين القومية والقطرية للحزب جاء فيه (ضرورة القضاء على المرجعية الدينية باعتبارها العقبة الكبرى في مسيرة الحزب الحاكم) . [2]

المطلب الأول

- صالح مهدي عماش - نائب رئيس الوزراء ووزيراً للداخلية .
- عبد الكريم عبد الستار الشيخلي - وزيراً للخارجية .
- أمين عبد الكريم – وزيراً للمالية .
- مهدي الدولعي و منذر الشاوي – وزيراً للعدل .
- احمد عبد الستار الجواري – وزيراً للتربية .
- أنور عبد القادر – وزيراً للعمل والشؤون الاجتماعية .
- عزت مصطفى – وزيراً للصحة .
- عبد الله سلوم – وزيراً للثقافة والإعلام .
- محمود شيت خطاب – وزيراً للمواصلات .
- عبد الحسين وادي العطية – وزيراً للزراعة .
- جاسم كاظم العزاوي – وزيراً للإصلاح الزراعي .
- إحسان شيرزاد – وزيراً للأشغال والإسكان .
- جواد هاشم – وزيراً للتخطيط .
- فخري ياسين قدوري – وزيراً للاقتصاد .
- خالد مكي الهاشمي – وزيراً للصناعة .
- رشيد الرفاعي – وزيراً للنفط والمعادن .
- غائب مولود مخلص – وزيراً للشؤون البلدية والقروية .
- شفيق الكمالي – وزيراً لرعاية الشباب .
- محسن ده زئي – وزيراً لشؤون الشمال .
- عبد الله خضير – وزيراً للوحدة .
- عدنان أيوب صبري – وزيراً للدولة .
- حامد الجبوري – وزيراً للدولة .
- طه محي الدين – وزيراً للدولة .
- حمد دلي الكربولي – وزيراً للدولة .

[1] - انظر بيان (27) الصادر عن مجلس قيادة الثورة في 30 تموز 1968 .
[2] - حردان التكريتي ، مذكرات ، منظمة الطلبة المسلمين ، دون ذكر مكان وسنة الطبع ، ص 38 .

اختيار رئيس الجمهورية

تأكيداً للطابع الاستثنائي للدستور ، ومجلس قيادة الثورة ، نصت المادة (50) من الدستور على أن (رئيس مجلس قيادة الثورة ، ورئيس الجمهورية ، هو رئيس الدولة ، والقائد العام للقوات المسلحة ، ورئيس السلطة التنفيذية) . على ذلك أن من يُنتخب رئيساً لمجلس قيادة الثورة ، يُعد في ذات الوقت وبصورة تلقائية رئيساً للجمهورية ورئيساً للسلطة التنفيذية . وبذلك تبع المنصب الدستوري للمنصب القيادي في المجلس ، وما يؤكد ذلك أن رئيس الجمهورية متى كان راغباً في ترك المنصب قدم كتاب الاستقالة إلى مجلس قيادة الثورة ، وللمجلس سلطة تقديرية في قبول الاستقالة أو رفضها ، وفي حالة قبولها ينتخب المجلس رئيساً جديد . [1]

والملاحظ أن دستور 21 أيلول 1968 لم يُحدد الشروط الواجب توافرها في رئيس الجمهورية ، وهو ما يُعد تراجع قياساً لما أورده دستور 29 نيسان 1964 الذي حدد الشروط الواجب توافرها في الرئيس . ونرى أن عدم تحديد الشروط الواجب توافرها في الرئيس أمر مقصود بذاته ، باعتبار أن ذلك يمنح مجلس قيادة الثورة هامش حرية أوسع عند اختيار رئيسه الذي هو في ذات الوقت رئيس الجمهورية . ونص الدستور على منصب نائب رئيس مجلس قيادة الثورة ، الذي يعد في ذات الوقت نائباً لرئيس الجمهورية حكماً وإن لم ينص الدستور صراحة على ذلك . فقد نصت المادة (43/د) على أنه (ينتخب مجلس قيادة الثورة من بين أعضائه نائباً للرئيس يتولى صلاحيات رئيس مجلس قيادة الثورة ورئيس الجمهورية في حالة غيابه).

---

[1] - م (53) من دستور 21 أيلول 1968 .

المطلب الثاني

صلاحيات الرئيس

مارس رئيس الجمهورية ، رئيس مجلس قيادة الثورة ، رئيس الحكومة ، صلاحيات غاية في الأهمية والخطورة ، ونرى أن هذه الصلاحيات مُنسجمة والجمع بين المناصب الثلاث :-

1- تعيين الوزراء وقبول استقالتهم وإعفاؤهم من مناصبهم ، ويكونون مسئولين أمامه في أداء وظائفهم وتصرفاتهم .
2- المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية .
3- إصدار القوانين والأنظمة والقرارات اللازمة لتنفيذها .
4- تعيين الضباط وإحالتهم على التقاعد وِفق القانون .
5- تعيين الحكام والقضاة وإحالتهم على التقاعد وِفق القانون .
6- تعيين المُمثلين السياسيين وإحالتهم على التقاعد .
7- اعتماد مُمثلي الدول الأجنبية والهيئات الدولية والدبلوماسية لدى الجمهورية العراقية .
8- إعلان حالة الطوارئ وإنهاؤها في الأحوال المبينة في القانون.[1]
9- المُصادقة على أحكام الإعدام .[2]
10- منح العفو الخاص وتخفيف العقوبة .[3]
11- المُصادقة على قرارات مجلس قيادة الثورة .

---

[1] - م (50) من دستور 21 أيلول 1968 .
[2] - م (51) من دستور 21 أيلول 1968 .
[3] - م (52) من دستور 21 أيلول 1968 .

المطلب الثالث

انتهاء ولاية الرئيس

لم يُحدد الدستور مُدة ولاية الرئيس ، فهي مرتبطة حكماً باستمرار رئاسته لمجلس قيادة الثورة ، وهو ما يستتبعه بالضرورة عدم تحديد مرات توليه المنصب . وأشار الدستور إلى حالة واحدة فقط تنتهي فيها ولاية الرئيس استثناء هي حالة الاستقالة ، فبموجب المادة (53) لرئيس الجمهورية تقديم استقالته إلى مجلس قيادة الثورة . وعندئذ يجتمع المجلس بكامل أعضائه الباقين للنظر في الاستقالة قبولاً أو رفضاً ، وفي حالة قبولها ينتخب المجلس رئيساً جديداً . ولم يُشر الدستور لحالة إقالة رئيس الجمهورية ، إلا إذا اعتبرنا أن رئيس المجلس هو عضو كباقي أعضاء مجلس قيادة الثورة ، يسري عليه نص المادة (43/أ) (لمجلس قيادة الثورة بأغلبية ثلثي أعضائه الأصليين إقالة أحد أعضائه .....) . وهو افتراض مُستبعد ، بلحاظ أن من يرأس المجلس هو أعلى سُلطة قيادية في الحزب ، وهو في ذات الوقت رئيس الجمهورية والسلطة التنفيذية ، وبحكم هذه المناصب يُمارس صلاحيات خاصة تختلف عن باقي أعضاء المجلس ، مِن هنا نرى أن بعض الأحكام التي تسري على باقي الأعضاء لا تسري على الرئيس وتحديداً تلك الخاصة بإقالة الأعضاء . وعلى خِلاف دستور 29نيسان 1964 لم ينص الدستور على حالة العجز المؤقت واكتفى بنص المادة (43/د) (ينتخب مجلس قيادة الثورة مِن بين أعضائه نائباً للرئيس يتولى صلاحيات رئيس مجلس قيادة الثورة ورئيس الجمهورية في حالة غيابه) . كما لم ينص الدستور على حالة العجز الدائم ، واكتفى بإيراد نص

عام يشمل كل حالات خلو المنصب ، فقد نصت المادة (54) من الدستور على أنه (إذا خلا منصب رئيس الجمهورية لأي سبب كان ينعقد مجلس قيادة الثورة بكامل أعضائه الباقين لانتخاب رئيس الجمهورية خلال مُدة لا تتجاوز سبعة أيام من تاريخه) .

المبحث السادس

رئيس الجمهورية في دستور 16 تموز 1970

يبدو أن الصلاحيات الواسعة التي تمتع بها مجلس قيادة الثورة ورئيس المجلس (رئيس الجمهورية – القائد العام للقوات المسلحة – رئيس الحكومة) لم تُلبِ طموحها السُلطوي ، فاتجهت إرادة مجلس قيادة الثورة ورئيسه إلى وضع دستور جديد يمنح كُل مِنهُما المزيد من الصلاحيات الدستورية والسياسية . فبعد أقل من عامين على تاريخ صدور دستور 21 أيلول 1968 كلف مجلس قيادة الثورة لجنة ثلاثية مؤلفة من رئيس الدائرة القانونية في مجلس قيادة الثورة وأستاذين مِن أساتذة القانون لوضع مسودة الدستور الجديد ، بعد تحديد الملامح الرئيسية له ، والجهة التي يُفترض تركيز الصلاحيات بيدها . وانتهت اللجنة من وضع مِسودة الدستور التي عُرِضت على مجلس قيادة الثورة إلا أن المجلس لم يكُن مُقتنِعاً بالصلاحيات المُناطة به ، فألّف لجنة دستورية جديدة ترأسها نائب رئيس مجلس قيادة الثورة وأعضاء اللجنة الأولى إضافة لأعضاء آخرين ، وبعد سِلسلة من الاجتماعات انتهت اللجنة مِن وضع مِسودة الدستور الجديد التي عُرِضت

على مجلس قيادة الثورة ، فأدخل عليها بعض التعديلات وصوّت عليها بالإقرار . وصدر بموجب قرار مجلس قيادة الثورة رقم (792) في 16 تموز 1970 .

المطلب الأول

اختيار رئيس الجمهورية

مرّ تنظيم منصب رئيس الجمهورية في ظل دستور 16 تموز 1970 بتطورات عِدة ، فبموجب المادة (38/أ) يُعد رئيس مجلس قيادة الثورة حُكماً رئيساً للجمهورية (انتخاب رئيس له مِن بين أعضائه يُسمى رئيس مجلس قيادة الثورة ويكون حُكماً رئيساً للجمهورية) . ويرتبط ذات المنصبين في نفس الوقت بالمنصب القيادي للحزب (أمين سِر القيادة القُطرية للحزب المُنحل – أمين سِر القيادة القومية للحزب المُنحل) . وطرأ تعديل هام على آلية اختيار رئيس الجمهورية سنة 1993 ، فبموجب التعديل الثالث والعشرين أصبح مجلس قيادة الثورة المُنحل يرشح رئيسه لتولي منصب رئيس الجمهورية ويُحيل الترشيح إلى المجلس الوطني للنظر فيه .[1] بعد وصول الترشيح إلى المجلس الوطني ، يعقد جلسة خاصة للنظر في الترشيح ويتخذ قراره بالأغلبية بالموافقة أو الرفض ، وفي حالة الرفض يعقد جلسة

---

[1] - م (57/ أ) مكرر من دستور 16 تموز 1970 .

مُشتركة مع مجلس قيادة الثورة المُنحل برئاسة نائب رئيس مجلس قيادة الثورة المُنحل للبت في الترشيح .[1] وشكلياً أن كفة المجلس الوطني ترجح على كفة مجلس قيادة الثورة في الاجتماع المُشترك بِحُكم الغلبة العددية ، إذ يتألف المجلس الوطني من مائتين وخمسين عضواً في الوقت الذي يتشكل فيه مجلس قيادة الثورة من ثمانية أعضاء فقط ، لكن الواقع كان يُشير إلى أن كفة الثمانية تُرجح على كفة المائتين والخمسين بدون أدنى شك .

والمُلاحظ أن الدستور لم يحسم مسألة إصرار المجلس الوطني على رأيه في رفض مرشح مجلس قيادة الثورة لرئاسة الجمهورية ، ويبدو أن المُشرع الدستوري أدرك سلفاً أن ليس للمجلس الوطني رفض مرشح مجلس قيادة الثورة ، وتحسُباً لاحتمال مُستبعد ، فإن هذا الرفض يُعد منتهي حكماً في الاجتماع المشترك مع مجلس قيادة الثورة ، مِن هُنا لم يعالج احتمال إصرار المجلس الوطني على رأيه الرافض للمرشح .

وبعد إقرار الترشيح المحسوم سلفاً مِن قِبل المجلس الوطني ، يُعرض على الاستفتاء الشعبي العام خلال مدة ستون يوماً من تاريخ الإقرار ، وإذا حصل المُرشح على تأييد أغلبية المقترعين ، يُعلن رئيس الهيأة العُليا المُشرفة على الاستفتاء فوزه بمنصب رئيس الجمهورية .[2] والملاحظ أن النص الدستوري لم يُعالج مسألة عدم حصول المُرشح على الأغلبية الأمر الذي يؤكد شكلية عملية الاستفتاء بل وشكلية الآلية الجديدة المُتبعة في اختيار الرئيس أصلا ، وما يؤكد ما نذهب إليه حصول صدام حسين في الاستفتاء الأول الذي جرى سنة 1995 على أغلبية 99,98 ٪ وحصوله في الاستفتاء

[1] - م (57/ ب) مكرر من دستور 16 تموز 1970 .
[2] - م (57/ د) من دستور 16 تموز 1970 .

الثاني الذي جرى سنة 2002 على أغلبية 100 ٪ وهي أغلبية لم يحصل عليها أي مُرشح رئاسي في العالم.

ويؤدي رئيس الجمهورية الفائز في الاستفتاء اليمين الدستورية أمام مجلس قيادة الثورة والمجلس الوطني في جلسة مُشتركة برئاسة نائب رئيس مجلس قيادة الثورة خلال سبعة أيام من تاريخ إعلان نتائج الاستفتاء .

وحددت المادة (57/ ز) مكررة من الدستور ، مُدة ولاية الرئيس بسبع سنوات قابلة للتجديد ، تبدأ من تاريخ أداء اليمين الدستورية ، والمُلاحظ أن المادة (57/ ز) مكررة جعلت عدد ولايات الرئيس مُطلقة غير محددة ، مِما يعني ضِمناً في ظل الظروف السياسية السائدة آنذاك ، اختيار الرئيس مدى الحياة أو طالما كان نظام الحكم قائماً لم يطرأ عليه تغيير ، وهو ما تحقق فعلاً إذ لم يغادر صدام حسين سدة الحكم إلا على أثر الإطاحة به من قبل الاحتلال سنة 2003 .

المطلب الثاني

صلاحيات الرئيس

مارس الرئيس في ظل دستور 16 تموز 1970 وتعديلاته صلاحيات غاية في الأهمية والخطورة ، سواء مِن حيث كونه رئيساً للجمهورية أو رئيساً لمجلس قيادة الثورة ، فبموجب المادة (59) من الدستور مارس الرئيس الصلاحيات الآتية :-

1- المحافظة على استقلال البلاد ووحدة أراضيها وحماية أمنها الداخلي والخارجي ورعاية حقوق المواطنين وحرياتهم .

2- الإشراف على حُسن تطبيق الدستور والقوانين والقرارات وأحكام القضاء ومشاريع التنمية في جميع أنحاء جمهورية العراق .

3- إصدار المراسيم اللازمة لمُمارسة اختصاصاته المنصوص عليها في هذا الدستور . [1]

4- تعيين نواب رئيس الجمهورية وإعفاؤهم مِن مناصِبهم .

5- تعيين رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء وإعفاؤهم مِن مناصبهم ، والجدير بالذكر أن صدام حسين ترأس الحكومة مرتين ، الأولى بعد الإطاحة بأحمد حسن البكر [2] ، والثاني في سنة 1994

---

[1] - م (57/ ب) من دستور 16 تموز 1970 .

[2] - (1) قرر مجلس قيادة الثورة بموجب قراره 894 و 895 في 16 تموز 1979 إسناد تشكيل الحكومة لصدام حسين و على النحو الآتي :-

- صدام حسين - رئيساً للوزراء .
- طه ياسين رمضان - نائباً أول لرئيس الوزراء .
- نعيم حميد حداد - نائباً لرئيس الوزراء .
- طارق عزيز - نائباً لرئيس الوزراء .
- سعدون غيدان - نائباً لرئيس الوزراء ووزير النقل والمواصلات .
- عدنان حسين - نائباً لرئيس الوزراء ورئيس ديوان الرئاسة الجمهورية .
- الفريق الركن عدنان خير الله - نائباً لرئيس الوزراء ووزير الدفاع .
- سعدون شاكر - وزيراً للداخلية .
- سعدون حمادي - وزيراً للخارجية .
- ثامر أرزوقي - وزيراً للمالية .
- منذر إبراهيم الشاوي وأكرم الدوري - وزيراً للعدل .
- محمود محجوب - وزيراً للتربية .
- بكر محمود رسول - وزيراً للعمل والشؤون الاجتماعية .
- د.رياض إبراهيم حسين - وزيراً للصحة .
- لطيف نصيف جاسم - وزيراً للثقافة والإعلام .
- عامر مهدي - وزيراً للزراعة والإصلاح الزراعي .
- كريم حسن رضا - وزيراً للزراعة والري .
- محمد فضل حسين - وزيراً للإسكان والتعمير .
- طه إبراهيم العبد الله - وزيراً للتخطيط .
- حسن علي العامري - وزيراً للتجارة .
- طاهر يوسف توفيق - وزيراً للصناعة .

وحتى سقوط نظام حكومته في 9 نيسان 2003 على أثر احتلال بغداد مِن قِبل القوات الأمريكية – البريطانية .

- حسين كامل - وزيراً للصناعة .
- احمد عبد الستار الجواري - وزيراً للأوقاف والشؤون الدينية .
- عبد الكريم محمود - وزيراً للشباب .
- د.عصام عبد علي - وزيراً للتعليم العالي و البحث العلمي .
- عبد الفتاح محمد أمين - وزيراً للحكم المحلي .
- عزيز رشيد عقراوي - وزيراً للدولة .
- هاشم حسن عقراوي - وزيراً للدولة .
- عبد الله مصطفى - وزيراً للدولة .
- عبد الله إسماعيل احمد - وزيراً للدولة .
- ارشد الزيباري - وزيراً للدولة .
- حامد علوان - وزيراً للدولة للشؤون الخارجية .
- عبد الجبار شنشل - وزيراً للشؤون العسكرية .

(2) تشكلت الحكومة برئاسة صدام حسين بموجب المرسوم الجمهوري رقم (125) في 1994/4/29 وعلى النحو الآتي :-

- صدام حسين - رئيس مجلس الوزراء .
- طه ياسين رمضان - نائباً لرئيس مجلس الوزراء .
- طارق عزيز - نائباً لرئيس الوزراء .
- محمد حمزة الزبيدي - نائباً لرئيس الوزراء .
- علي حسن المجيد - وزيراً للدفاع .
- أحمد حسين خضير - وزيراً للمالية .
- لطيف نصيف جاسم - وزيراً للعمل والشؤون الاجتماعية .
- ارشد احمد محمد الزيباري - وزيراً للدولة .
- سامال مجيد فرج - وزيراً للتخطيط.
- عبد الجبار خليل شنشل - وزيراً للدولة والشؤون العسكرية .
- محمد مهدي صالح - وزيراً للتجارة .
- حسين كامل حسن- وزيراً للصناعة والمعادن.
- أوميد مدحت مبارك - وزيراً للصحة .
- كريم حسن رضا - وزيراً للزراعة .
- محمد سعيد كاظم الصحاف - وزيراً للخارجية .
- حامد يوسف حمادي - وزيراً للثقافة والإعلام .
- شبيب لازم المالكي - وزيراً للعدل .
- حكمت عبد الله البزاز - وزيراً للتربية .
- محمود ذياب الأحمد - وزيراً للإسكان والتعمير .
- وطبان إبراهيم الحسن - وزيراً للداخلية .
- همام عبد الخالق عبد الغفور - وزيراً للتعليم العالي والبحث العلمي .
- نزار جمعة علي القصير - وزيراً للري .
- صفاء هادي جواد - وزيراً للنفط .
- احمد مرتضى احمد خليل - وزيراً للنقل والمواصلات .
- عبد المنعم احمد صالح - وزيراً للأوقاف والشؤون الدينية .
- عبد الوهاب مرزا عمر الأتروشي - وزيراً للدولة .

6- القائد العام للقوات المُسلحة . [1]

7- إصدار قرارات لها قوة القانون . [2]

8- تعيين القضاة وموظفي الدولة المدنيين والعسكريين وإنهاء خدماتهم وِفقاً للقانون ولرئيس الجمهورية تخويل من يراه هذه الصلاحية .

9- تعيين واعتماد المُمثلين الدبلوماسيين العراقيين لدى البلدان العربية و الأجنبية وفي المؤتمرات والمنظمات الدولية .

10- منح الرُتب العسكرية والأوسمة وِفقاً للقانون .

11- إجراء المفاوضات وعقد الاتفاقات والمعاهدات الدولية .

12- قبول المُمثلين الدبلوماسيين والدوليين وطلب سحبهم .

13- إصدار العفو الخاص .

14- توجيه ومراقبة أعمال الوزارات والمؤسسات العامة والتنسيق بينها .

15- مسائلة نواب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ، وإحالة أي منهم إلى المحاكمة عن الأخطاء الوظيفية التي يرتكبونها وعن استغلال السُلطة أو التعسف في استعمالها . [3]

16- وضع السياسة العامة للدولة . [4]

17- رئاسة اجتماعات مجلس الوزراء متى رأى ذلك . [5]

18- دعوة المجلس الوطني لعقد جلسة استثنائية كُلما اقتضت الضرورة ذلك . [1]

---

[1] - م (56/أ) من دستور 16 تموز 1970 .

[2] - م (56/ج) من دستور 16 تموز 1970 .

[3] - م (59) من دستور 16 تموز 1970 .

[4] - م (61/ أ) من دستور 16 تموز 1970 .

[5] - م (61/ ج) من دستور 16 تموز 1970 .

وبصفته رئيساً لمجلس قيادة الثورة ، يمارس رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية :-

1- رئاسة اجتماعات المجلس وتمثيله وإدارة جلساته والأمر بالصرف فيه .
2- توقيع القوانين الصادرة عن المجلس .
3- توقيع قرارات المجلس التي لها قوة القانون ، وله تخويل من يراه هذه الصلاحية .
4- مراقبة أعمال الوزارات والدوائر الأخرى في الدولة ودعوة الوزراء للتداول في شؤون وزاراتهم واستجوابهم عند الاقتضاء وإطلاع مجلس قيادة الثورة على ذلك . [2]
5- الموافقة على ملاحقة عضو المجلس الوطني وإلقاء القبض عليه . [3]
6- تخويله بعض اختصاصات المجلس ، دون تحديد نوعها أو طبيعتها ، على ذلك لرئيس الجمهورية الحلول محل مجلس قيادة الثورة في الظروف الاعتيادية والاستثنائية . [4]

وفي مواجهة المجلس الوطني (السلطة التشريعية) يمارس الرئيس الصلاحيات الآتية:-

1- تغيير مكان انعقاد المجلس عند الضرورة . [5]

---

[1] - م (47) من دستور 16 تموز 1970 .
[2] - م (44) من دستور 16 تموز 1970 .
[3] - م (50/ ب) من دستور 16 تموز 1970 .
[4] - م (43/ ز) من دستور 16 تموز 1970، عدلت بموجب قرار مجلس قيادة الثورة رقم (15) في 1993/1/28 .
[5] - م (65/ ثانياً) من قانون المجلس الوطني رقم(26) لسنة 1995 .

2- دعوة المجلس للانعقاد بمرسوم جمهوري خلال مدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان النتائج الانتخابية .[1]

3- تمديد مُدة المجلس إذا اقتضت الضرورة ذلك .[2]

4- تمديد مُدة دورة المجلس .[3]

5- دعوة المجلس لعقد جلسة استثنائية ، ويكون الاجتماع مقصوراً على مُناقشة المواضيع التي وجهت الدعوة من أجلها .[4]

6- الدعوة لعقد جلسات المجلس بصورة سرية .[5]

7- حل المجلس .[6]

على ذلك جمع الرئيس في دستور 16 تموز بين الصلاحيات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، كما خُول صلاحيات مِن شأنها التحكم بمصير السلطات الثلاث ، هذا إضافة إلى أنه مارس صلاحيات فعلية واسعة تفوق تلك التي نص عليها الدستور والقوانين النافذة .

المطلب الثالث

انتهاء ولاية الرئيس

أورد دستور 16 تموز 1970 نصاً عاماً يشير لانتهاء ولاية الرئيس ، دون الخوض في التفاصيل ، أو الحالات التي تنتهي فيها هذه

---

[1] - م (66) من نفس القانون .
[2] - م (68/ أولاً) من نفس القانون .
[3] - م (69/ ثانياً) من نفس القانون .
[4] - م (69/ ثالثاً) من نفس القانون .
[5] - م (71) من نفس القانون .
[6] - م (72) من نفس القانون .

الولاية ، فقد نصت المادة (57/ح) من الدستور على أنه (في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب كان يتولى نائب رئيس مجلس قيادة الثورة ، مهم رئيس مجلس قيادة الثورة ورئيس الجمهورية مؤقتاً إلى حين انتخاب رئيس جديد لمجلس قيادة الثورة ورئيس الجمهورية وفق أحكام الدستور خلال مدة لا تتجاوز ستين يوماً من تاريخ خلو منصب رئيس الجمهورية) . [1]

واللافت أن الدستور عالج حالة استقالة نائب الرئيس (نائب رئيس مجلس قيادة الثورة) . وأعضاء مجلس قيادة الثورة ، دون أن ينظم استقالة الرئيس فقد نصت المادة (38/ج) على أنه (البت في استقالة نائب الرئيس أو أحد أعضاء المجلس) . ومن المؤكد أن هذا النص لا ينصرف للرئيس ، حيث افرد الرئيس بمركز دستوري متميز عن نائبه وباقي أعضاء مجلس قيادة الثورة ، بدليل أن الدستور أشار لنائب الرئيس بصورة مستقلة عن باقي الأعضاء .

ونظمت المادة (38/د) إعفاء أعضاء مجلس قيادة الثورة دون اتهام أو محاكمة ، دون أن تشير للرئيس أو نائبه (يمارس مجلس قيادة الثورة بأغلبية ثلثي أعضائه إعفاء أي من أعضائه من عضوية المجلس) . كما أشارت المادة (38/هـ) إلى اتهام ومحاكمة أعضاء مجلس قيادة الثورة ونواب رئيس الجمهورية ورئيس وأعضاء مجلس الوزراء دون أن تشير لرئيس الجمهورية (يمارس مجلس قيادة الثورة بأغلبية ثلثي أعضائه ..... اتهام ومحاكمة أعضاء مجلس قيادة الثورة ونواب رئيس الجمهورية

---

[1] - أضيفت هذه المادة إلى الدستور بموجب قرار مجلس قيادة الثورة (المنحل) رقم (85) في 7/9/1995 .

ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء) . وخلال مدة نفاذ الدستور انتهت ولاية رئيسين استثناء ، الأول أحمد حسن البكر عام 1979 حينما قاد صدام حسين انقلاباً سلمياً ، وأعلن الرئيس السابق أحمد حسن البكر في 17 تموز 1979 استقالته من المنصب بحجة المرض .

وعلى أثر احتلال بغداد في 9نيسان 2003 ، سقط نظام حكم صدام حسين بعد حُكم استمر أربعة وعشرين سنة .

المبحث السابع

هيأة الرئاسة في قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية

بعد حِصار اقتصادي هو الأقسى في تاريخ الأمم المتحدة ، فُرِض على العراق بعد احتلال نظام حكم صدام حسين الكويت ، احتلت القوات الأمريكية – البريطانية بغداد في 9نيسان 2003 ، وأطاحت بنظام حكم صدام حسين ، وحكم حزب البعث الذي هيمن على السُلطة في العراق منذ 8 شباط 1963 وحتى 18 تشرين الثاني 1963 ، ومن 17 تموز 1968 وحتى 9 نيسان 2003 .

والملاحظ أن الدساتير المؤقتة هي التي نظمت الأوضاع الدستورية خلال هذه الحقبة ، ما يعني أحد أمرين ، أما عدم استقرار الأوضاع السياسية في العراق ، أو دكتاتورية الأنظمة التي حكمت ، والواقع أن كلا الفرضين تحقق خلال هذه الحقبة ، فقد هيمنت المؤسسة الدستورية الاستثنائية منذ تموز 1958 وحتى نيسان 2003 ، حيث بدأت بمجلس السيادة وانتهت بمجلس قيادة الثورة .

وكانت أولى خطوات الاحتلال بعد الإطاحة بنظام حكم صدام حسين ، تعيين حاكم مدني للعراق ، ثم تعيين مجلس الحكم باعتباره مجلس وطني يعمل تحت مظلة وتوجيهات وأوامر الحاكم المدني (يرجع تأسيس مجلس الحكم إلى قرار مجلس الأمن رقم 1483 في 2003 الذي دعا إلى تأسيس إدارة عراقية مؤقتة تُدير شؤون العراق إلى أن يقوم الشعب العراقي بتأسيس حكومة عراقية مُعترف بها دولياً) .

مـرت الحيـاة الدسـتورية فـي العـراق بعـد سـنة 2003 بـأدوار ومراحل من حكومة الاحتلال ودستورها إلـى الحكومـة المؤقتـة وقانونهـا ، فالحكومة الانتقالية وإعدادها الدستور الدائم ورسم معالم الحياة الدستورية . وجرت كل هذه المراحل بموجب توقيتات زمنية منضبطة حـاول الاحـتلال التلاعب بها دون جدوى ، فقد مضت سفينة العراق في بحـر التصـحيح فـي ظـل مرجعيـة دينيـة عليـا كانـت تراقـب وتشـرف وتوجـه ، دون أن تسـمح للاحتلال الذي وقف عاجزاً أمامها بحرف المسار . وقد كّل جهداً مـن أجـل اللقاء بهـا والحـديث إليهـا دون أن تُحقـق لـه هـذه الأمنيـة التـي ظلـت حلمـاً ورحل دون أن ينال هذا الشرف العظيم .

وعلـى حـدٍ سـواء مـع كـل دولـة محتلـة ، أصـدر الاحـتلال ممـثلاً بالحاكم المدني بول بريمر في 23 أيار / مايس 2003 نظام رقم (1) لسنة 2003 الذي كان بمثابة دستور سلطة الاحتلال وتضمن هـذا النظـام خمسـة أقسام ، نظّم القسـم الأول سـلطات الدولـة الدسـتورية التـي اختُزلـت بسـلطة الائتلاف المؤقتة (1- تمارس السـلطة الائتلافيـة المؤقتـة سـلطات الحكومـة مؤقتاً من أجل إدارة شؤون العراق بفعالية خلال فترة الإدارة الانتقالية بغيـة استعادة أوضـاع الأمن والاستقرار وإيجاد الظروف التي تُمكن شعب العراق من تحديـد مسـتقبله السياسـي بحريـة ، كمـا تقـوم بتحسـين وتعزيـز الجهـود المبذولة لإعادة بناء وتأسيس المؤسسات الوطنيـة والمحليـة الراميـة لتمثيـل فئات الشعب وتسهيل الجهـود المبذولـة لإنعـاش النظـام الاقتصـادي وإعـادة البناء وتحقيـق التنميـة القابلـة للاسـتمرار -2- يعهـد إلـى السـلطة الائتلافيـة المؤقتـة ممارسـة كافـة السـلطات التنفيذيـة والتشـريعية والقضـائية اللازمـة لتحقيق أهدافها وذلك بموجب قرارات مجلس الأمن الدولي ذات الصـلة بمـا

فيها القرار رقم 1483و 2003 والقوانين والأعراف المتبعة في حالة الحرب ويتولى مدير سلطة الائتلاف المؤقتة ممارسة تلك الصلاحيات -3- يُقّدم قائد القوات المركزية الأمريكية بصفته قائد قوات الائتلاف ، الدعم المباشر إلى سلطة الائتلاف المؤقتة ويقوم برد الأعمال العدائية والمحافظة على وحدة الأراضي العراقية والأمن ....) .

أما القسم الثاني فأشار إلى أن سريان القوانين النافذة واعتباراً من 16 أبريل / نيسان 2003 إلا إذا قررت سلطة الائتلاف تعليقها أو استبدالها بغيرها أو إذا تم إلغاؤها وإقرار تشريعات أخرى محلها .

وأشار القسم الثالث إلى تخويل مدير سلطة الائتلاف المؤقتة صلاحية إصدار الأنظمة والأوامر كلما دعت الحاجة لذلك ، وأشارت الفقرة الثانية من هذا القسم صراحة إلى نشر وإعلان أي نظام أو أمر صادر عن سلطة الائتلاف لابد أن يكون مُذيلاً بموافقة وتوقيع مدير السلطة .

وبموجب الصلاحيات المخولة لمدير سلطة الائتلاف في القسم الاول من نظام سلطة الائتلاف المؤقتة ، أصدر بول بريمر الأمر رقم (6) في 13 تموز/ يوليو 2003 اعترف بموجبه بمجلس الحكم باعتباره السلطة المسئولة عن إدارة العراق بالتشاور مع سلطة الائتلاف ، وتألف المجلس من (25) عضواً ، (13) عضو من الطائفة الشيعية و(5) أعضاء من الطائفة السنية و(5) من القومية الكردية و (1) من الديانة المسيحية و(1) من القومية التركمانية ، وهم كل من :

أولاً- الشيعة

- السيد عبد العزيز الحكيم / إسلامي
- السيد محمد بحر العلوم / إسلامي
- إبراهيم الجعفري / إسلامي
- أحمد الجلبي / شيعي علماني
- أياد علاوي / شيعي علماني
- عبد الكريم المحمداوي / شيعي علماني
- أحمد البراك / شيعي علماني
- وائل عبد اللطيف / شيعي علماني
- عز الدين سليم / شيعي إسلامي
- موفق الربيعي / شيعي إسلامي
- حميد مجيد موسى / شيوعي
- عقيلة الهاشمي / شيعية علمانية حل محلها سلامة الخفاجي بعد اغتيالها/ شيعية إسلامية
- رجاء الخزاعي /شيعية علمانية

ثانياً – السنة

- عدنان الباجه جي / سني علماني
- محسن عبد الحميد / سني إسلامي
- غازي عجيل الياور / سني علماني
- سمير الصميدعي / سني علماني
- نصير الجادرجي / سني علماني

ثالثاً- الأكراد

- جلال الطالباني
- مسعود البارزاني

- دارا نور الدين
- صلاح الدين محمد
- محمود عثمان

رابعا- التركمان

- صون كول جاكوب

خامساً- المسيح

– يونادم كنا

وبموجب المادة (ثانياً/أ) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية فإن المرحلة الانتقالية تمتد من 30 حزيران 2004 وحتى تشكيل الحكومة المُنتخبة بموجب الدستور الدائم في موعد أقصاه 31 كانون الأول 2005 .

وتكونت الفترة الانتقالية من مرحلتين ، تبدأ الأولى بتشكيل حكومة عراقية مؤقتة ذات سيادة تتولى السُلطة في 30 حزيران 2004 ، على أن تؤلف الحكومة بعد عملية تداول واسعة النطاق تشمل شرائح المجتمع العراقي ، يقوم بها مجلس الحكم وسلطة الائتلاف المؤقتة والتشاور مع الأمم المتحدة عند الاقتضاء . وتبدأ المرحلة الثانية بعد تأليف الحكومة العراقية الانتقالية ، بعد إجراء انتخابات الجمعية الوطنية ، على أن لا تتأخر هذه الانتخابات عن 31 كانون الأول 2004 ، وفي كل الأحوال قبل 31 كانون الثاني 2005 .

وجدير ذكره أن المرجعية الدينية العليا في النجف الأشرف هاجمت قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية ، رافضةً إياه وكان هذا الرفض أولى

وقفات المواجهة الحقيقية مـع الاحـتلال ، إذ أكـدت المرجعيـة الدينيـة العليـا ومنذ سنة 2003 على أن شرعية الدستور تُكتسب من الشعب ولا قيمة لأي دستور لا يكتبه الشعب أو ممثلوه المنتخبون ، وإلا كانـت العـودة إلـى حقبـة دساتير النظم الحكومية الاستثنائية . ويقينـاً أن هـذا التوجـه لـم يكـن ليـروق للاحتلال الذي راح يخطط ويبحث عن الأدوات المنقادة التي سـيكتب وينفذ بها مخططه لإبقاء العراق أسير إرادته .

ومع تحجج الاحتلال بالذرائع الخاوية لإبقاء الدستور بعيـداً عـن يـد الهيأة المنتخبة ، ومن بينها الظروف الأمنية الاسـتثنائية وعـدم القـدرة علـى تهيئة مستلزمات الانتخاب ، راحت المرجعية الدينية العليا تحذر مـن عـودة الاستبداد بلباس الاحتلال وبدأت تهيأ الشارع العراقي للمواجهة المسلحة من المستبد الجديد الوافد . والواقع أن المحتل لم يناهض فكرة الدسـتور المـدون من قبل جمعية منتخبة إلا خشيةً من تعزز القناعة بقدرة العراقيين على حكم أنفسـهم بأنفسـهم بموجـب دسـتور دائـم طـال غيابـه ، وخوفـاً مـن هيمنـة الإسلاميين المعتدلين وتسيدهم على مجمل الأوضاع السياسـية والأمنيـة فـي البلد ، ففي ذلك تقصـير لعمـر تواجـدهم وتسـريع بـرحيلهم . وفـي محاولـة جادة لإسقاط ذرائع المحتل المُختلقـة وكشـف زيفـه وحقيقـة مخططاتـه أمـام الشعب العراقي ، توجهت المرجعية الدينية العليا إلـى الأمـم المتحـدة طالبـة إليها تقييم الأوضاع الأمنية ومجمل الظروف والملابسـات ومـدى ملائمتهـا لإجراء الانتخابات التشريعية وكتابة الدستور . ويقيناً أن تقييم الأمم المتحدة لا يحمل في مضامينه وصف للبيئة التـي يمكـن أن تجـري فيهـا الانتخابـات حسب ، بل يمثل عودة للمنظمة الدولية في العراق ، بعد طـول غيـاب امتـد لعقد ونصـف مـن الـزمن تقريبـاً ، وبـالقطع أن مثـل هـذه العـودة لـن تتـرك

الساحة العراقية مفتوحة للمحتل يتحكم بها كيفما يشاء ولكن تُمثل قيداً عليه . ومن أجل تقييم موضوعي لمجمل الأوضاع الراهنة في العراق ، طالبت المرجعية الدينية العليا كافة الأطراف بالكف عن التصريحات الإعلامية المؤيدة والمناهضة للانتخابات ، وجاء رد الأمم المتحدة سريعاً ، حيث استجابة لهذه الدعوة وأرسلت فريق الخبراء لتقييم مجمل الأوضاع في العراق . ومثّلت هذه الاستجابة انتصاراً للإرادة العراقية المُجسدة بالمرجعية الدينية العليا .حيث انتهى تقرير الخبراء إلى أن لا استقرار للعراق ولا استتباب لأمنه دون الانتخابات وتشكيل المجلس التشريعي وكتابة الدستور الدائم .

وتعبيراً عن رفضها للدستور الوافد بادرت المرجعية الدينية العليا إلى تحرير رسالتين الأولى موجهة لرئيس مجلس الأمن والثانية كانت بمناسبة الاستفتاء الموجه للمرجع الأعلى ، والتي جاء فيها :

(بسم الله الرحمن الرحيم

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته

وبعد : ما هو موقف سيدنا ومرجعنا المفدّى من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ؟

جمع من المؤمنين

16محرم 1425هـ

بسمه تعالى

لقد سبق لسماحة السيد مّد ظله أن أوضح في تحفظه على اتفاق 15 تشرين الثاني ، إن أي قانون يُعّد للفترة الانتقالية لن يكتسب الشرعية إلا بعد المصادقة عليه في الجمعية الوطنية المنتخبة ، ويُضاف أن هذا القانون يضع العوائق أمام الوصول إلى دستور دائم للبلاد ويحفظ وحدته وحقوق أبنائه من جميع الأعراق والطوائف .

16 محرم 1425هـ)

وجاء في الرسالة الثانية الموجهة لرئيس مجلس الأمن الدولي :

(بسم الله الرحمن الرحيم

السيد رئيس مجلس الأمن الدولي المحترم

السلام عليكم ورحمة الله وبركاته

وبعد : بلغنا أن هناك من يسعى إلى ذكر ما يسمى بـ(قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية) في القرار الجديد لمجلس الأمن الدولي حول العراق بغرض إضفاء الشرعية الدولية عليه .

إن هذا (القانون) الذي وضعه مجلس غير منتخب وفي ظل الاحتلال وبتأثير مباشر منه يُقيّد الجمعية الوطنية المقرر انتخابها في بداية العام الميلادي القادم لغرض وضع الدستور الدائم للعراق .

وهذا أمر مخالف للقوانين ويرفضه معظم أبناء الشعب العراقي ، ولذلك فإن أي محاولة لإضفاء الشرعية على هذا (القانون) من خلال ذكره في القرار الدولي يعّد مضاداً لإرادة الشعب العراقي وينذر بنتائج خطيرة .

يرجى إبلاغ موقف المرجعية الدينية العليا بهذا الشأن إلى السادة أعضاء مجلس الأمن الدولي المحترمين ، وشكراً .

17 / ربيع الثاني / 1425 هـ)

المطلب الأول

اختيار أعضاء مجلس الرئاسة

تبنى قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية ، أسلوب القيادة الجماعية في إدارة سدة الرئاسة ، ووقف وراء ذلك السعي لتحقيق التوافق السياسي كوسيلة لتسهيل تشكيل الحكومة في ظل التجاذبات التي سادت مُجمل العملية السياسية بعد سنة 2003 حيث تشكل مجلس الرئاسة في ظل هذا القانون من رئيس من القومية الكردية ونائب أول من المذهب الشيعي ونائب ثاني من المذهب السُني ، وما يؤكد الاتجاه صوب التوافق السياسي النص على انتخاب أعضاء المجلس بقائمة واحدة (تنتخب الجمعية الوطنية رئيساً للدولة ونائبين له يُشكلون مجلس الرئاسة التي تكون وظيفته حماية سيادة العراق والإشراف على شؤون البلاد ....) .[1] ويتخذ قراراته بالإجماع (يتخذ مجلس الرئاسة قراراته بالإجماع ....) .[2] وأنيط بالجمعية الوطنية صلاحية انتخاب أعضاء مجلس الرئاسة بأغلبية ثلثي الأصوات ،

[1] - م (36/ أ) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية .
[2] - م (36/ ج) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية .

وللجمعية إقالة أي عضو من أعضاء المجلس بأغلبية ثلاثة أرباع عدد أعضائه لعدم الكفاءة أو النزاهة .[1]

واشترط القانون في عضو مجلس الرئاسة توفر الشروط الآتية :-

1- ألا يقل عمره عن أربعين سنة .
2- أن يتمتع بالسمعة الحسنة والنزاهة والاستقامة .
3- أن يكون قد ترك العمل مع حزب البعث المُنحل قبل سقوطه بعشر سنوات على الأقل إذا كان عضواً في حزب البعث المنحل .

والملاحظ أن القانون لم يُحدد الدرجة الحزبية بالنسبة لأعضاء مجلس الرئاسة التي كان عليها المرشح قبل السقوط في حين اشترط في عضو الجمعية الوطنية أن يكون عضو عامل في أحسن الأحوال وكان الأولى بالقانون إيراد ذات القيد الحزبي المفروض على المرشح للجمعية الوطنية باعتبار أن المرشح يعمل في أعلى مؤسسة تنفيذية هي رئاسة الجمهورية .

4- أن لا يكون قد شارك في قمع الانتفاضة سنة 1991 والأنفال ، ولم يقترف جريمة بحق الشعب العراقي .

---

[1] - م (36/أ) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية .

المطلب الثاني

صلاحيات مجلس الرئاسة

مارس مجلس الرئاسة في ظل قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية عدة اختصاصات ذات طابع تشريفي بروتوكولي في أغلب الأحيان باستثناء تسمية رئيس الوزراء ، فبموجب المادة الثامنة والثلاثون ، يقوم مجلس الرئاسة بتسمية رئيس الوزراء بالإجماع خلال مدة أسبوعين ، وفي حالة إخفاقه تعود مسؤولية تسمية رئيس الوزراء للجمعية الوطنية . وبناءً على اقتراح رئيس الوزراء يسمي مجلس الرئاسة الوزراء ، وإذا تعذر على رئيس الوزراء ترشيح مجلس وزرائه خلال شهر ، يقوم مجلس الرئاسة بتسمية رئيس وزراء آخر . ولرئيس مجلس الوزراء بموافقة مجلس الرئاسة تعيين ممثلين لغرض التفاوض على عقد المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، كما يتولى مجلس الرئاسة التوصية بإصدار قانون الجمعية الوطنية للمُصادقة على المُعاهدات والاتفاقيات . [1] ويتولى المجلس القيادة العليا للقوات المسلحة لأغراض تشريفية واحتفالية وله حق الإطلاع والاستفسار وإبداء المشورة في الشؤون العسكرية دون أن يكون له سُلطة القيادة الفعلية . [2]

وبناءً على توصية مجلس القضاء الأعلى ، يُعين مجلس الرئاسة رئيس وأعضاء المحكمة العُليا .[3] وله حق الاعتراض التوقيفي على

---

[1] - م (39/ أ) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية .

[2] - م (39/ ب) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية .

[3] - م (39/ ج) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية .

التشريعات الصادرة عن الجمعية الوطنية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغه بالتشريع من قِبل رئيس الجمعية الوطنية . وفي حال النقض يُعاد التشريع إلى الجمعية الوطنية التي لها أن تُقر التشريع مجدداً بأغلبية الثلثين وفي هذه الحالة يُعد مصداقاً عليه تلقائياً .[1]

ومن استعراض مُجمل الصلاحيات التي مارسها مجلس الرئاسة ، يبدو جلياً محدودية الدور الدستوري الذي يضطلع به ، وحتى الصلاحية الأهم المُتمثلة في تسمية رئيس الوزراء كانت خاضعة للتوافق السياسي تتحكم بها قوة الكتلة السياسية والنيابية التي رشحت رئيس الوزراء أو سمته واقعاً ، وبالتالي فإن هذه الصلاحية شكلاً غاية في الأهمية ، واقعاً ليس لمجلس الرئاسة سوى تسمية من اتفقت عليه إرادة الكُتل السياسية .

---

[1] - م (37) من قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية .

الفصل الثاني

رئيس الجمهورية في دستور 2005 العراقي

في 15 تشرين الأول 2005 استفتى الشعب العراقي على مسودة أول دستور دائم في العهد الجمهوري ، في ظل أقسى ظرف أمني وأعقد ظرف سياسي شهده تاريخ العراق المُعاصِر ، إذ كان الإرهاب يُهدد كُل مواطن راغب في الاستفتاء ، كما قاطع طيف مذهبي مُعين الاستفتاء بل وحرّمه أيضاً .

وكان فشل إجراء الاستفتاء يعني العودة بالعراق إلى المربع الأول بعد سنة 2003 ، والعصف بأمن العراق واستقلاله ، وهو ما راهن عليه الكثير في الداخل مِمَن تضررت مصالحه بسقوط النظام السابق .

ومن الدول الإقليمية من سعى جاهداً إلى إسقاط الدستور وإفشال كُل محاولة للنهوض بالواقع الأمني وهذه الدول ارتبطت مصالحها الاقتصادية والسياسية بالنظام السابق ، واتجهت نيتها إلى نقل معركتها مع قوات الاحتلال الأمريكي إلى الأراضي العراقية لاعتقادها جازمة أن استقرار الوضع الأمني في العراق وخروج الاحتلال منه يعني انتقال المعركة إليها ، وهو ما تحقق فعلاً ، حيث اضطربت الأوضاع الأمنية في عدد من الدول الإقليمية مع استقرار الوضع السياسي والأمني في العراق وتزايدت حِدة هذه الاضطرابات مع انسحاب القوات الأمريكية من العراق .

في مناقشات لجنة كتابة الدستور تلا ثامر الغضبان مقترح نص المادة (66) من الدستور (تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية

ومجلس الوزراء) . [1] وطلب وائل عبد اللطيف الإشارة لكل هياكل السلطة التنفيذية ، من نواب رئيس الجمهورية ونواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء (أرى ضرورة إكمال هيكل السلطة التنفيذية ، رئيس الجمهورية ليس لديه نواب ، مثلاً مجلس الوزراء ممن يتكون ، رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ، يعني يكون إكمال لكل هيكل السلطة التنفيذية) . [2] واستفسر يونادم كنا (استفسار من اللجنة يوجد هناك دوائر وهيئات تابعة للرئاسة وتابعة لمجلس الوزراء هذه أين هي ؟) . [3] أجاب ثامر الغضبان (هذه ناقشناها بإسهاب يعني قانون إدارة الدولة مكتوب فيه مجلس الرئاسة رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ورئيسه ، لجنة الصياغة رفعت رئيسه باعتباره هو أصلاً في مجلس الوزراء طبعاً لا نذكر الوزراء لأنهم ضمن السلطة نحن نتكلم عن الرموز ، فرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) . [4] وتم الاتفاق على صياغة نص المادة (66) على النحو التالي (تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية ، من رئيس الجمهورية ، ومجلس الوزراء ، تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون) .

ويُمثِل رئيس الجمهورية في الدستور العراقي أحد فرعي السُلطة التنفيذية ، إذ نصت المادة (67) من الدستور على أنه (رئيس الجمهورية ، هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن يُمثِل سيادة البلاد ، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال العراق وسيادته ووحدته وسلامة أراضيه وفقاً لأحكام الدستور) .

---

[1] - محاضر لجنة كتابة دستور سنة 2005 ، ج2 ، العصري للطباعة الفنية ، بغداد ، ط1 ، 2018 ، ص 1200 .

[2] - نفس المرجع ، ص 1200 .

[3] - نفس المرجع ، ص 1200 .

[4] - نفس المرجع ، ص 1200 .

وبشأن طبيعة رئاسة الجمهورية لم يثار بشأنها نقاش طويل فقد ذهب الاتجاه العام إلى تبني منصب رئيس جمهورية وليس رئاسة جمهورية ، فقد تساءل ثامر الغضبان (..... هل أن الجمعية الوطنية تنتخب رئيس للجمهورية ...... أم مجلساً للرئاسة .... أكرر هل هو رئيس جمهورية أم مجلس رئاسة ، الرأي أنه ما دام هو نظام برلماني وأن السلطة التشريعية هي الأساس في الحكم وجميعها في الحقيقة بيد البرلمان وأن رئيس الجمهورية مهما أضيفت له صلاحيات وما خلافه عدا موضوع حق النقض تبقى في نهاية المطاف فخرية فإذاً لماذا مجلس رئاسة ، فلنبقي على رئيس جمهورية .....) . [1] وتساءل ثامر الغضبان (هل يوجد إجماع الآن أنه رئيس جمهورية وليس مجلس رئاسة) . أجاب الشيخ حمودي وثنى على رأيه عدنان الجنابي (نعم السنة العرب كذلك رأيهم رئيس جمهورية وليس مجلس رئاسة) . [2]

المبحث الأول

اختيار رئيس الجمهورية وانتهاء ولايته

تُعد آلية اختيار الرئيس وانتهاء ولايته ، واحدة من مؤشرات ديمقراطية أو دكتاتورية النظام السياسي ، فالاختيار الديمقراطي الحر والتداول السلمي للسلطة يؤشر لديمقراطية النظام السياسي ، واعتلاء السلطة والنزول عنها بالانقلاب والقوة يؤكد بما لا يقبل الشك دكتاتورية نظام الحكم . فالتداول السلمي للسلطة وسيلة اعتلائها في الولايات المتحدة

---

[1] - نفس المرجع ، ص 519 – 520 .
[2] - نفس المرجع ، 520 .

والغرب ، والقوة المرافقة للانقلاب السمة الغالبة لتولي السلطة في غالبية الدول الأفريقية وعديد الدول الأسيوية وكذا في أمريكا اللاتينية .

المطلب الأول

اختيار الرئيس

وبموجب المادة (70) (أولاً- ينتخب مجلس النواب من بين المرشحين رئيساً للجمهورية ، بأغلبية ثلثي عدد أعضائه – ثانياً – إذا لم يحصل أي من المرشحين على الأغلبية المطلوبة ، يتم التنافس بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات ، ويُعلن رئيساً من يحصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني) .

وقبل الاتفاق على نص المادة (70) من الدستور بصيغته الحالية ، أثير نقاش طويل بين أعضاء اللجنة الدستورية حول الآلية الواجب إتباعها في اختيار الرئيس فقد ذهب الاتجاه الأول إلى ضرورة اختيار الرئيس مِن قِبل الشعب مباشرة ، إذ أن هذه الآلية في الاختيار تفسح المجال واسعاً للشعب لإبداء رأيه في الرئيس بعيداً عن الضغوط الحزبية والبرلمانية ، فيكون الرئيس مُعبراً عن آراء الشعب وطموحاته ويسعى دائماً للالتصاق بالشعب للإطلاع على حاجاتهم والسعي لتلبياتها طمعاً في ولاية رئاسية ثانية ، هذا إضافة إلى أن هذا الأسلوب يحرر الرئيس من سطوة الخضوع للبرلمان لو جرى اختياره مِن قِبله إذ سيسعى الرئيس في الحالة الأخيرة إلى إرضاء البرلمان ورغباته السياسية كسبيل لإعادة اختياره لولاية ثانية . وذهب بهذا الرأي في لجنة كتابة الدستور حسيب عارف (أرى أن يتم انتخاب الرئيس من قبل الشعب مباشرة لكي تبقى الإرادة العامة متحركة

وفاعلة ..... يجب في انتخاب الرئيس أن تتحقق الإرادة العامة مرتين ، الإرادة الحزبية والسياسية تمثل في الجمعية والإرادة الشعبية تمثل برئيس الجمهورية هي نوع من تجزئة الإرادة لكن في الحقيقة الإرادة الشعبية هي سامية على الإرادة الحزبية لأن البرلمان سيأتي حزبي ، والآن انتم أتيتم بأحزاب ولم تأتوا بالإرادة الشعبية المنفردة بالانتخاب الحر المباشر .....) [1] .

وبعكس هذا الاتجاه ، هيّمن على مناقشات اللجنة الدستورية ، رأي يذهب إلى أن النظام البرلماني الجديد في العراق يقتضي اختيار الرئيس مِن قِبل البرلمان باعتبار أن الرئيس لا يُمارس في هذا النظام إلا دور سياسي ودستوري محدود يتمحور في أغلب الأحيان في الجانب البروتوكولي التشريفي ، هذا إضافة إلى أن البرلمان يُمثل كل أطياف الشعب العراقي بدياناته وقومياته ومذاهبه وأطيافه . مِن هُنا يكون اختيار الرئيس مِن قِبل البرلمان ممثلاً لكل آراء الشعب وتطلعاته فضلاً عن أن هذا الأسلوب يقتصد في الوقت والجهد والنفقات ويأتي بذات الثِمار التي يأتي بها الانتخاب المباشر ، بل أنه قد يمنع عمليات التلاعب التي ترافق عملية الانتخاب ، وهو أمر محتمل في بلد حديث العهد بالديمقراطية هذا إضافة إلى أن هذا الأسلوب يمنع تشتت الأصوات عند الانتخاب ، باعتبار أن البرلمان أكثر قدرة على التصويت للمرشح الأقدر والأكثر فرصةً للفوز بالمنصب وهو ما يمنع ضياع الأصوات بفعل التصويت لمرشح لا فرصة له بالفوز بالمنصب ، لاسيما وأن الدستور لا يشترط في المرشح لهذا المنصب شروطاً خاصة من شأنها إضفاء الجدية على الترشيح . وربما كان المبرر الأقوى لتبني

---

[1] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج1 ، ص 587 .

الأسلوب الأخير في الاختيار (مِن قِبل البرلمان) هو ضمان الوصول لرئيس توافقي باعتبار أن مُجمل العملية السياسية في العراق بعد سنة 2003 هيمّن عليها التوافق السياسي لاسيما في اقتسام المناصب السيادية واختيار من يشغلها .

وطرح ثامر الغضبان في لجنة كتابة الدستور مقترح النص المنظم لآلية انتخاب رئيس الجمهورية والأغلبية التي ينتخب بها (ا- تنتخب الجمعية الوطنية رئيس الجمهورية ونائبيه بالأغلبية المطلقة أو بأغلبية الثلثين - ب - ....) . [1] وعلق عبد الخالق زنكنة (أنا مع أغلبية الثلثين لمكانته الخاصة في المجتمع ....) .[2] وثنى على هذا الرأي سعد البرزنجي (...... أنا أؤيد الثلثين أيضاً لأن رئيس الجمهورية مركز مهم ....) . [3] وساير هذا الرأي عدنان الجنابي (رئيس الجمهورية لا يوجد ما نع من انتخابه باغلبية الثلثين كونه رمز لوحدة الدولة ...) . [4] وأيد حسين باليساني آلية الاختيار ، لكنه وجد في أغلبية الثلثين أنها كبيرة (أغلبية الثلثين صعبة) . [5] ورد سعد جواد قنديل (.... إذا قلنا اتفاقنا على صلاحيات شرفية فإن أعضاء الهيأة جميعهم قالوا ثلثين بشرط صلاحيات شرفية) . [6]

وتساءل الشيخ حمودي وكذلك نوري المالكي وسعد جواد قنديل عن رفع الأغلبية التي ينتخب بها الرئيس إذا كانت صلاحياته شرفية

---

1 - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص 1201 .
2 - نفس المرجع ، ص 1202 .
3 - نفس المرجع ، ص 1203 .
4 - نفس المرجع ، ص 524 .
5 - نفس المرجع ، ص 524 .
6 - نفس المرجع ، ص 524 .

بروتوكولية (إذا كان المنصب شرفي لماذا تزيدون الأغلبيـة للثلثـين ؟) .[1] واللافت أن السيد المالكي عدل مباشرة عن رأيه وقال (ثلثين جيد) . [2] وتم الاتفاق على انتخاب الرئيس بأغلبية الثلثين ، وتساءل سعد جواد قنـديل عـن الحل إذا لـم يحصـل أي مرشـح علـى هـذه الأغلبيـة (..... إذا لـم يحصـل المرشح على أغلبية الثلثين ؟) . [3] واللافـت أن السـائل ذاتـه " سـعد جـواد قنديل " أجاب على التساؤل الذي طرحه وثنى على جوابه المـالكي والشـيخ حمودي (النظام الداخلي للجمعية هو الذي يضع آليات الجولة الثانية) . [4]

وفي أول انتخابات رئاسية جرت بموجب دستور سنة 2005 ، تمكن الرئيس طالباني من الحصول على أغلبية الثلثين في الجولة الانتخابية الأولى ، حيث لم يترشح لهذا المنصب سوى مرشح توافقي واحد . وفي الانتخابات الرئاسية الثانية ، تنافس على منصب رئيس الجمهورية ، الرئيس طالباني والنائب حسين الصافي ، ولم يتمكن أي مرشح من الحصول على أغلبية الثلثين في الجولة الأولى ، بعد انسحاب إحدى أكبر الكُتل النيابية من قاعة مجلس النواب . وفي جولة الإعادة ، فاز الرئيس طالباني برئاسة الجمهورية بعد حصوله على الأغلبية المُطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين .

وخاض الرئيس برهم صالح سنة 2018 انتخابات الرئاسة مقابل الدكتور فؤاد حسين ولم يتمكن أي منهما من تحقيق أغلبية الثلثين في الدور الأول ، وفي جولة الإعادة حصل الدكور برهم صالح على (219) صوت مقابل (22) صوت للدكتور فؤاد حسين .

---

[1] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج1 ، نفس المرجع ، ص 525 .
[2] - نفس المرجع ، ص 526 .
[3] - نفس المرجع ، ص 526 .
[4] - نفس المرجع ، ص 527 .

وفي لجنة كتابة الدستور أثير نقاش بشأن الشروط الواجب توافرها في المرشح لرئاسة الجمهورية ، حيث طرح حسيب عارف مقترح للشروط الواجب توافرها في رئيس الجمهورية (شروط الرئيس أن يكون عراقياً كامل الأهلية ، الأفضل أن يكون عراقياً من أبوين عراقيين بالولادة ، أن تكون الجنسية ممنوحة له بالولادة وعلى أساس الإقليم والدم ، مع ملاحظة أن كل العالم يشترط في المرشح لرئاسة الجمهورية أن يكون من أبوين بالولادة ... وأن يكون كامل الأهلية ما معقولة شخص معتوه يرشح ... ولا نمنع العسكري من الترشح إذا اختار الحياة المدنية وترك العسكرية واستقال ..... ونقول يحق للعسكري الترشيح في حالة استقالته ....) . [1] واقترح فؤاد معصوم توافر عدة شروط (يجب على المرشح أن تتوافر به نفس الشروط الخاصة بأعضاء الجمعية الوطنية على أن لا يقل عمره عن أربعين سنة وأن يكون حاملاً لشهادة جامعية) . [2] وطالب الشيخ حمودي إضافة شرط التاريخ السياسي (تزيدون صفات أفضل يعني أن يكون معروف وذا تاريخ سياسي ويمثل مجموعة كبيرة من الشعب) . [3] وأضاف حسن الياسري (يستمر العمل بشرط كون المرشح غير مشمول بأحكام قانون اجتثاث البعث ... فلنقول يشترط في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الاتحاد ، وإذا تريدون ضيفوا عليه المناصب السيادية .... ونقول يستمر العمل بهذا الشرط ما لم يلغى بقانون) .[4] وعقب الشيخ حمودي (

---

[1] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، نفس المرجع ، ص 522 .

[2] - نفس المرجع ، ص 529 .

[3] - نفس المرجع ، ص 530 .

[4] - نفس المرجع ، ص 2725 – 2726 .

هذا الشرط مفترض في كل المرشحين لشغل المواقع السيادية) .[1] وثنى الشيخ الصغير (ليس فقط في المواقع السيادية بل في المواقع الإقليمية أيضاً) .[2] وقال ثامر الغضبان (في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية أيضاً) .[3] واقترح علي جمعة محارب اشتراطه (في المناصب العليا) .[4]

وتم الاتفاق على أن تتوافر في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية الشروط التالية :-

1- عراقياً بالولادة من أبوين عراقيين :- على ذلك ليس للمتجنس الترشح لمنصب رئيس الجمهورية كونه لا يحمل الجنسية الأصلية بالولادة . وربما كان إيراد هذا الشرط هو للتحقق من ولائه للعراق ، باعتبار أن الظروف الاستثنائية قد تدفع الأجنبي للحصول على الجنسية العراقية ، وليس ولائه للعراق أو الرغبة الصادقة في الحصول على الجنسية . ولكن في الوقت ذاته أن هذا الشرط سيحرم فئة واسعة من أبناء العراق الذين غادرت أسرهم العراق بعد 14 تموز 1958 من حق الترشح بفعل الظروف السياسية المضطربة التي هيمنت على مُجمل المشهد السياسي قرابة نصف قرن من الزمان .ولم تسمح لهم ظروف الهجرة والتهجير من الحصول على الجنسية العراقية الأصلية . وحرمان هذه الفئة من الترشيح لرئاسة الجمهورية فيه مجافاة للمنطق والحق لاسيما وأن الظروف السياسية ومناوئتهم لحزب البعث هي التي قد حرمتهم من الحصول على الجنسية العراقية .

---

[1] - محاضر لجنة كتابة الدستور ،نفس المرجع ، ص 2725 .
[2] - نفس المرجع ، ص 2725 .
[3] - نفس المرجع ، ص 2725 .
[4] - نفس المرجع ، ص 2725 .

هذا إضافة إلى أن هناك من اكتسب الجنسية العراقية بعد توفر الشروط القانونية فيه ، والمنطق يقتضي منح هؤلاء ذات الحقوق التي يتمتع بها حامل الجنسية الأصلية ولو بعد حين ، وبعد التحقق من ولائهم للعراق ، لاسيما وأن المُتجنس يخضع لذات الالتزامات المفروضة على حامل الجنسية الأصلية .[1]

ونرى أن شرط الجنسية الأصلية يتعارض ونص المادة (14) من الدستور التي أشارت لمبدأ المساواة بين العراقيين دون تمييز لأي سبب من الأسباب (العراقيون متساوون أمام القانون دون تمييز بسبب الجنس أو العِرق أو القومية أو الأصل أو اللون أو الدين أو المذهب أو المعتقد أو الرأي أو الوضع الاقتصادي أو الاجتماعي) .

وأوردت المادة (68/أولاً) قيداً آخر على الراغب في الترشح لرئاسة الجمهورية ، فهي لم تكتفِ بأن يكون حامل الجنسية الأصلية ، لكنها اشترطت أن يكون من أبوين عراقيين ، وبالتالي ليس لحامل الجنسية الأصلية الترشح لرئاسة الجمهورية إذا لم يكُن أحد أبويه عراقياً ، ونرى أن هذا القيد يتعارض ونص المادة (18/ثانياً) التي نصت على أنه (يُعد عراقياً كُل من ولِد لأب عراقي أو لأم عراقية وينظم ذلك بقانون) . وفي رأينا كان الأولى بالمُشرع الدستوري الاكتفاء بأن يكون المُرشح حامل الجنسية العراقية ، ومضى على تجنسه مُدة مُعينة إذا كان حامل الجنسية العراقية بالاكتساب ، لاسيما وأن هناك شروط أخرى مِن شأنها التحقق من ولاء المُرشح ، وأن شرط الجنسية ليس الشرط الوحيد للترشح .

---

[1] - انظر بحثنا الموسوم بـ - رئيس الجمهورية في العراق رئيس في نظام برلماني أم رئاسي ، مجلة كلية الفقه ، كلية الفقه ، جامعة الكوفة ، العدد 4 ، السنة 2007 ، ص 95 .

2- كامل الأهلية وأتم الأربعين سنة من عمره :- وحددت غالبية النظم الدستورية السِن الواجب توافرها في الرئيس ، وتعلل النُظم السياسية الارتفاع بسِن الرئيس إلى الأربعين سنة بحجة أن الشباب تنقصه الخبرة وتعوزه التجربة ويسهل التأثير عليه ، بعكس الشيوخ المُحنكين الذين صقلتهم الأحداث وأكسبتهم القدرة على التصرف بتعقل وحكمه ، كما برر أيضاً بعدم جواز التسوية بين سن البلوغ السياسي وسن البلوغ المدني ، باعتبار المسائل السياسية تحتاج إلى نُضج أكثر ، ويرى بعض الفقه أن السبب الحقيقي في اشتراط سن خاص ، هو الرغبة في إبعاد الشباب عن مُعترك الرئاسة ، نظراً لما يمتاز به الشباب من ميل إلى التجديد والتطور على عكس كبار السن الذين يميلون إلى المحافظة على الأوضاع القائمة والتعلق بموروث التقليد .[1]

ونرى أن تحديد سن المُرشح في حده الأدنى بأربعين سنة ، تحديد منطقي فلا هو سن منخفض يوصل قليلي الخبرة إلى سدة الرئاسة ، ولا هو سِن مرتفع فيكون تولي هذا المنصب مقصور على الكهول ويُحرم منه العناصر الشابة التي قد تكون على قدر كبير من الكفاية والدراية بأمور السياسة .

3- ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والإخلاص للوطن . ونرى أن شرط النزاهة والاستقامة ، يُمكن دمجه مع الشرط الرابع الذي سنأتي على ذكره (غير محكوم بجريمة مُخلة بالشرف) .

---

[1] - د.ثروت بدوي ، النظم السياسية ، ج1 ، النظرية العامة للنظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1962 ، ص 213 .

أما شرط الخبرة السياسية والإخلاص للوطن ، فهو شرط لا بُد منه ، فمن غير المنطق ترشيح شخص لتولي رئاسة الدولة وليس له خبرة سياسية كافية ، فأساس منصب الرئيس يقوم على الخبرة والحنكة السياسية ، لكن الإشكال الذي قد يُثار هو معيار الخبرة السياسية والإخلاص للوطن ، هل زعامة الحزب أو الكتلة السياسية ، أو النيابية أو رئاسة القائمة الفائزة بالأغلبية النيابية ؟ مِن هُنا نرى أن هذا الشرط لا حاجة لإيراده باعتبار أنه من المُسلّمات فمن غير المتصور الترشح لرئاسة الدولة دون خلفية سياسية أو حزبية عريقة ، لا سيما وأن الرئاسات الثلاث في العراق توافقية تجري بين الكتل السياسية الرئيسية يراعى فيها تمثيل المذاهب والقوميات الرئيسية .

4- غير محكوم بجناية مُخلة بالشرف :- يُعد هذا الشرط ضرورة لا غِنى عنه لضمان وصول رئيس نزيه ذا سمعة حسنة إلى سدة السُلطة ، كما لا يتعارض مع مبدأ الاقتراع العام ، حيث تنص غالبية القوانين الانتخابية على حرمان الأشخاص الذين صدرت ضِدهم أحكام مُخلة بالشرف أو حُسن السمعة ، غير أن الاتجاه الديمقراطي يعمل على التضييق من حالات عدم الصلاحية الأدبية بحيث لا تشمل إلا الأشخاص الذين صدرت ضِدهم أحكام جنائية فردية مُخلة بالشرف والكرامة ، فليس كل حكم جنائي موجباً لحرمان من صدرت بحقه من حقوقه السياسية ، وإنما تلزم التفرقة بين الجرائم المختلفة ، فلا يصُح الحرمان من حق الانتخاب بسبب حكم صدر في مخالفة بسيطة كمخالفة مرورية مثلاً ، لكن السرقة والاختلاس والرشوة والتآمر على أمن الدولة تُعد من موجبات الحرمان . مِن هُنا كان على المشرع الدستوري العراقي أن يكون أكثر دقة في صياغة هذا الشرط

فتعبير الجريمة ينصرف إلى المخالفة والجنحة ، ومن المؤكد أن مثل هذه الجرائم لا تكون مُخلة بالشرف .

والجريمة المُخلة بالشرف هي الجناية فقط هذا من ناحية ومن ناحية أخرى لا بُد من وضع معيار جديد للجرائم المُخلة بالشرف في العراق بعد أن أدخلت قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل عديد الجرائم العادية في عِداد الجرائم المُخلة بالشرف ، مِن بينها الانتماء لحزب سياسي غير حزب البعث المنحل والتخلف عن الخدمة العسكرية ، وما إلى ذلك من الأفعال التي استحدثها حزب البعث ، لا سيما وأن قانون العقوبات العراقي رقم 111 لسنة 1969 لا تزال أحكامه نافذة حتى اليوم .

5- أن لا يكون مشمولاً باجتثاث البعث ، وورد النص على هذا الشرط في المادة (135/ثالثاً) من الدستور . وكان الأولى بالدستور عدم إيراد هذا الشرط صراحة باعتبار أن الدستور يضع المبادئ الرئيسية ويترك الخوض في التفاصيل للقوانين الخاصة ، هذا إضافة إلى أن هذا الشرط متحرك غير ثابت يتأثر بالاعتبارات والتوافقات السياسية ، التي تحكم مُجمل العملية السياسية في العراق بعد سنة 2003 ، وبعد نفاذ أحكام الدستور بأشهر قليلة جرى إلغاء هيأة اجتثاث البعث واستبدلت بهيأة المساءلة والعدالة ، وصدر من اجل ذلك قانون خاص حلّ محل قانون اجتثاث البعث . لكننا نرى أن إيراد هذا الشرط في الدستور كان ردة فعل على ممارسات النظام السابق وحزبه المنحلّ . والنص الدستوري وليد الظروف والبيئة التي يشرع من أجل تنظيمها .

6- شرط الانتماء الحزبي :- الحرية الحزبية ، تعني حق كل فرد في الانتماء إلى حزب سياسية يوافق ميوله الفكرية واتجاهاته النفسية. ويأتي الحق في ممارسة النشاط الحزبي في مقدمة الحقوق الواجب كفالتها لكل فرد ، سواء بالانضمام إلى الأحزاب القائمة أو بإنشاء حزب جديد . وذلك لأهمية الدور الذي تؤديه الأحزاب في حياة المجتمع . ويرتبط وجود الأحزاب السياسية بطبيعة النظام الحاكم القائم وهامش الحرية الممنوح لتأسيس الأحزاب السياسية ومشاركتها في السُلطة عبر قنوات شرعية ودستورية وقانونية .

لقد كفل الدستور العراقي حق تأسيس الجمعيات والأحزاب السياسية والانضمام إليها. [1] وفي ذات الوقت حظر حزب البعث فكراً وانتماء ومشاركة في الحياة السياسية لا سيما في تولي المناصب القيادية في الدولة ، كرئاسة الجمهورية ، ورئاسة مجلس الوزراء ، وعضوية ورئاسة مجلسي النواب والإتحاد والمواقع المتناظرة في الأقاليم وعضوية الهيئات القضائية . [2]

وعلى الرغم من عدم اشتراط الدستور العراقي الانتماء الحزبي للترشح لرئاسة الجمهورية إلا أننا نرى أن هذا الشرط لا غِنى عنه للترشح لرئاسة الدولة ، بل لا بُد أن يكون المُرشح رئيساً لقائمة انتخابية أو أحد أعضائها البارزين أو رئيساً لإحدى أكبر الكُتل السياسية الفائزة في الانتخابات .

---

[1] - م (39/أولاً) من الدستور العراقي .
[2] - م (135/ثالثاً) من الدستور العراقي .

7- رئاسة أو الانتماء للكتل النيابية الكبيرة :- بعد سنة 2003هيمّن على مُجمل العملية السياسية ، التوافق السياسية ، وحل التوافق في الكثير من الأحيان محل نصوص الدستور . ومن بين المناصب التي جرى التوافق عليها رئاسة الدولة ، بل أن رئاسة الدولة تأتي في مُقدمة المناصب التوافقية . وبعد نفاذ قانون إدارة الدولة حيث الرئاسة الجماعية (مجلس الرئاسة) جرى الاتفاق على إسناد الرئاسة للقومية الكردية واستمر ذات الأمر في ظل دستور 2005 الدائم حيث أسندت الرئاسة في الدورتين الأولى والثانية لرئيس الإتحاد الوطني الكردستاني ، الرئيس جلال طالباني في الوقت الذي أسندت فيه رئاسة مجلس الوزراء إلى العرب الشيعة ، ورئاسة مجلس النواب للعرب السُنة . ومِن المؤكد أن هذا التوافق محكوم بالأغلبية البرلمانية ، لكن الأمر يظل محدد حتى في حالة إعادة توزيع وتبادل المناصب السياسية بالكُتل الثلاث الأكبر حجماً أو الأكثر مقاعد في مجلس النواب ، ويبقى المنصب محصور بالموقع القيادي في الكتلة النيابية .

وكانت مدة ولاية الرئيس ولما تزل محل خلاف فقهي بين منادٍ بزيادة عدد سنوات ولايته وبين مطالب بالنزول بعدد سنوات الولاية وأن يقترن هذا النزول بجواز تجديد الولاية ، فقصر مدة الولاية وجواز التجديد من شأنه إخضاع الرئيس للرقابة الشعبية الفاعلة حيث يجد الرئيس غالباً نفسه مضطراً لبذل قصارى جهده لأداء مهامه على أكمل وجه وفي حدود القانون رغبةً في الفوز بولاية رئاسية جديدة .

وبين هذا الاتجاه الفقهي وذاك ، ذهب اتجاه ثالث إلى أن تحديد مدة ولاية الرئيس ترتكز على عدة اعتبارات ، أولها طبيعة نظام الحكم في

الدولة[1] ، فكلما كان النظام ديمقراطياً اتجه نحو النزول بمدة ولايـة الـرئيس إلى الحد الذي يمكن معه للـرئيس الوفـاء بـالوعود التـي قطعهـا علـى نفسـه للناخبين ، وبعكس ذلك يتجه النظـام الـدكتاتوري نحـو زيـادة عـدد سـنوات ولاية الرئيس وإطلاق عدد المرات التـي يجـوز معهـا إعـادة انتخابـه علـى نحو يتحول معها النظام الجمهوري واقعاً إلى نظام ملكـي لاسـيما إذا سـعى الرئيس إلى توريث الرئاسة من بعده لخلفه مـع احتفـاظ نظـام الحكـم شـكلاً بالطابع الجمهوري .

كما أن مدة ولاية الرئيس يفترض أن تخضع لآلية اختيـاره ، فاختيـار الرئيس من قبل الشعب مباشرة مدعاة لزيادة عدد سنوات ولايته ، فـاحترام إرادة الشعب تستلزم بالضرورة هذه الزيـادة لفسـح المجـال للـرئيس لتمثيـل الشعب والتعبير عن إرادته ، فضلاً عن أن الاختيار المباشـر يكلـف الدولـة أعبـاء ماليـة كبيـرة ويسـتنزف الجهـد والوقـت للإعـداد للعمليـة الانتخابيـة وإجرائها ، فهذه العملية غالباً ما تكون شاقة وتكتنفها العقبات وربما تخضع للتوافقات والتجاذبات السياسية الأمر الـذي يـنعكس سـلباً علـى ثقـة الناخـب بالعملية السياسية وربما قد ينعكس هذا الواقع علـى الجانـب الأمنـي لاسـيما في الدول الحديثة العهد بالاستقلال أو النشأة أو التي نالت استقلالها حديثاً .

ووفقاً لهذا الاعتبار ، فإن اختيـار الـرئيس علـى درجتـين أو اختيـاره من قبل البرلمـان يقتضـي النـزول بمـدة ولايـة الـرئيس[2] ، باعتبـار أن هـذا

---

[1] - د.سيلمان الطماوي ، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي ، دراسة مقارنة ، ط 5 ، طبعة جامعة عين شمس ، 1986 – ص271 .

[2] - ماكس فاراند ، قصة دستور الولايـات المتحـدة الأمريكيـة ، ترجمـة وايـت إبـراهيم ، مكتبـة وهبـة ، القاهرة ، دون سنة طبع ، ص 58 . كذلك د.سعد عصفور ، النظام الدسـتوري المصـري ، دسـتور سـنة 1971 ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، بلا ، ص71 .

الاختيار لا يعبر دائماً عن إرادة الشعب وإن كان البرلمان منتخباً من قبله بصورة مباشرة ، فالبرلمان في العديد من الدول لاسيما في الأنظمة الدكتاتورية أو في الدول حديثة العهد بالتجربة الديمقراطية ينفصل عن الشعب بمجرد انتخاب أعضائه ولا يعبر سوى عن مصلحته ومصلحة أعضائه ، فضلاً عن أن انتخاب الرئيس من قبل البرلمان يخضع للاعتبارات السياسية وهيمنة الحزب الفائز في الانتخابات أو الأغلبية البرلمانية ، الأمر الذي يستوجب تحديد مدة ولاية الرئيس بأقل عدد من السنوات .

وثمة اعتبار آخر يلعب دور مؤثر في تحديد مدة ولاية الرئيس فكلما ضعف مستوى وعي الشعب وانحسر مد الرأي العام كلما كان مدعاة لتقليص مدة ولاية الرئيس لاسيما إذا أجاز الدستور تجديدها ، وإلا فإن طول مدة ولاية الرئيس وجواز تجديدها لعدد غير محدد من المرات يعني الدعوة لدكتاتورية النظام السياسي ، وتشجيع القابض على السلطة على الاستبداد بها وتهميش باقي السلطات أو تسييرها تابعة له أو جعلها مجرد أدوات لتنفيذ سياسته .

وعلى رأي بعض الفقه أن مدة ولاية الرئيس لابد أن تتناسب عكسياً مع طبيعة نظام الحكم في الدولة ، فتبني النظام الرئاسي الذي يؤدي فيه الرئيس دوراً محورياً مؤثراً يقتضي بالضرورة تقليص مدة ولايته ، في حين أن طول مدة ولاية الرئيس وقصرها سيان في النظام البرلماني التقليدي الذي ليس للرئيس فيه سوى دور شكلي بروتوكولي شرفي .

وفي مجال الترجيح في أفضلية نظام الحكم الملكي أو الجمهوري . يذهب د.محمد مرغيني خيري إلى أن المقارنة لابد أن تجري على أساس الموضوع لا الشكل فالنظام الملكي الدستوري أفضل من النظام الجمهوري الدكتاتوري[1] والملاحظ أن لا مجال للتمييز بين النظام الملكي والجمهوري في غالبية دول العالم الثالث أو الأقل تطور ، حيث يمكث الرئيس في سدة السلطة مدى حياته في النظامين الملكي والجمهوري ، وينتقل العرش من بعده لخلفه في النظام الملكي وكثيراً من الأحيان في النظام الجمهوري فضلاً عن استئثاره بغالبية السلطات والصلاحيات في النظامين .

وفي الأنظمة الدستورية التي يجري فيها اختيار الرئيس من قبل البرلمان ، لابد أن تتساوى مدة ولاية الرئيس مع مدة ولاية البرلمان حيث يجري انتخاب الرئيس في بداية كل دورة انتخابية، بل أن بعض الفقه[2] يرى ضرورة توحيد مدة ولاية الرئيس والبرلمان وإن كان الرئيس منتخباً من قبل الشعب بصورة مباشرة حيث يصوت الناخب في الوقت ذاته للبرلمان والرئيس ضماناً لأغلبية برلمانية تُجدف في ذات الاتجاه الذي يسير فيه الرئيس .

ويذهب جانب من الفقه[3] إلى أن مدة ولاية الرئيس واعادت انتخابه لابد أن يعتمد معيار شخصية الرئيس وما قدمه من أعمال جليلة للدولة ،

---

1 - د.محمد مرغيني خيري ، الوجيز في النظم السياسية ، بلا ، 1988 - 1989 ، ص172 .

2 - P.Pactet – Institutions politiques Droit et constitionnel , masson , 10 Edition – 1991 P.375 .

3 - د.محسن خليل ، القانون الدستوري والدساتير المصرية ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، 1996 ، ص378 .

ويدعو هذا الجانب من الفقه إلى تضمين الدستور نص يجيز اختيار الرئيس مدى الحياة أو أحقية رئيس بعينه ترشيح نفسه لعدد غير محدد من الولايات .

وفي الجمعية المؤسسِة ثار نقاش بشأن مدة وعدد ولايات الرئيس ، فقد كان المقترح الاول يقضي بتحديد مدة ولاية الرئيس بدورة واحدة فقد (تحدد ولاية رئيس الجمهورية ونائبه بخمس سنوات ولدورة واحدة فقط) .[1] وثنى على هذا المقترح محمود عثمان الذي وجد فيه مقترح منطقي (..... موافق بالنسبة لخمس سنوات ولدورة واحدة فقط معقول) .[2] ورأى راسم العوادي أن هذا الاقتراح يشوبه خلل دستوري ، فمدة الدورة النيابية أربع سنوات ، وفي الجمعية تمثل كتل وأحزاب واختيارها للرئيس يعني أنها ستفرض خيراتها على الكتل والأحزاب التي ستأتي في الدورة البرلمانية اللاحقة وهي ليست بالضرورة نفسها ولا بنفس أوزانها (هذا فيه إشكال دستوري لأن الدورة البرلمانية أربعة سنوات هذا خلل دستوري إذا نجعل من الدستور فيه خلل ، نحن نقول هناك كتل تنتخب رئيس الجمهورية وتنتخب نائباً هذا خلل هذه الكتلة التي جاءت في هذه الدورة لن تأتي في الدورة القادمة أنتم تفرضون عليها رئيس الجمهورية ونائبه على هذا الأساس لا يمكن أن نقول الجمعية الوطنية أربعة سنوات لو نقول الجمعية الوطنية خمس سنوات) .[3] وبعكس هذا الرأي قال ثامر الغضبان ، الذي وجد في اختلاف المدة ضرورة لتحقيق الاستقرار ومنع الفراغ الدستوري (أن تعطى ديمومة لرئاسة الجمهورية في خلال الفترة التي يكون فيها

---

[1] - نفس المرجع ، ص 1201 .
[2] - نفس المرجع ، ص 1203 .
[3] - نفس المرجع ، ص 1201 .

انتهاء الدورة حل الجمعية الوطنية ، والسلطة التنفيذية تصريف أمور فهناك رمز للبلد موجود منتخب شرعاً وعليه ليس هناك فراغ وهو الذي يدعو لانعقاد الجمعية يستمر سنة ...... هذا معمول به في دول رئيس الجمهورية يبقى " 7 " سنوات والدورة " 4 " سنوات هذا موجود معمول به) . [1]

وعقب راسم العوادي يمكن منع الفراغ الدستوري باستمرار عمل الرئيس لحين انتخاب الجمعية الجديدة (نستطيع أن نحدد شيء معين يبقى لحين انتهاء الدورة الانتخابية ، وتنتهي ولايته بمباشرة دورة جديدة للجمعية الوطنية) .[2]

وأقترح علي الدباغ أن تكون المدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة (لابد أن تنتهي ولاية رئيس الجمهورية والجمعية الوطنية مرة واحدة .... رئيس الجمهورية حينما يمارس دوره بمرور أربعة سنوات سوف يصبح كفاءة أو يصبح فاشل ، فإذا كان كفاءة لماذا لا نعطيه الفرصة لأنه البلد فعلاً سيستفيد منه لأنه أعطي أربع سنوات غير كافية فيعطى دورة ثانية وإذا كان غير كفوء فلن يعاد انتخابه ، إذا كان جيد وأعيد انتخابه فهي فرصة فبدل أن أتصير أربعة سنوات أو خمسة سنوات تصير دورتين لأربع سنوات) . [3] وبين عبد الخالق زنكنة أن تحديد الولاية بخمس سنوات ولدورة واحدة رأي متطرف (..... بالنسبة لتحديد ولاية رئيس الجمهورية ونائبه بخمس سنوات ولدورة واحدة أنا ضده ، لأنه في

---

[1] - نفس المرجع ، ص 1201 .
[2] - نفس المرجع ، ص 1201 .
[3] - نفس المرجع ، ص 1202 - 1228.

العالم كله دورتين ، نحن من الديكتاتورية المطلقة إلى المبالغة بدورة واحدة فقط) . [1]

وبين سعد البرزنجي أن فكرة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط منطقية ، أو مدة خمس سنوات غير قابلة للتجديد مقبولة أيضاً (... جائز يكون أربع سنوات مثل فترة ولاية الجمعية الوطنية أو الخمس سنوات النظامين موجود في العالم أنا أؤيد الثلثين أيضاً لأن رئيس الجمهورية مركز مهم بالنسبة إلى الولاية مرة واحدة أو مرتين بالنسبة إذا كان أربع سنوات مرتين إذا كان خمس سنوات مرة واحدة تكفي) . [2] واقترحت ناجحة عبد الأمير (بالنسبة إلى ولاية رئيس الجمهورية ، تأتي الجمعية الوطنية وتنتخب رئيس الجمهورية إلى أن يتم انتخابه فتمتد صلاحية رئيس الجمهورية السابق لهذه الفترة ..... ولكن بالنسبة لانتخاب رئيس الجمهورية لمدة خمسة سنوات يمكن لهذه السنة تكون توجهات الرئيس السابق التي صلاحياته خمس سنوات قد لا تنسجم مع توجهات الجمعية الوطنية التي تتشكل فأرى التمديد يكون أفضل) . [3] وأكد منذر الفضل على ضرورة عدم تمديد ولاية الرئيس وإلا سينتهي الأمر إلى تكريس السلطة والتحول إلى جمهوريات وراثية (...... التجربتين في العالمين العربي والإسلامي كما ورد في المسودة التي أعددناها غير مشجعة أبداً سواء فيما يتعلق بتمديد ولاية رئيس الجمهورية كلا التجربتين التي أمامنا في مصر منذ عام 1981 إلى الآن عام 2005 وهو يريد أن يمدد لمرة أخرى وكنا ماخذين نظرة أنها دولة قانون ، كذلك سوريا الآن الجمهورية وراثية فأنا أرجو الآن

---

1 - نفس المرجع ، ص 1202 .

2 - نفس المرجع ، ص 1203 .

3 - نفس المرجع ، ص 1228 .

من حضراتكم أن لا نمدد أن لا تفوت علينا هذه المسألة سواء كانت أربع سنوات وأنا مع الرأي الذي يقول خمس سنوات لأن الجمعية الوطنية إذا كانت أربع سنوات فرئيس الجمهورية خمس سنوات حتى لا يكون هناك فراغ دستوري ، لا تفوت علينا هذه المسألة لأنه سوف نصبح مثل سوريا وأخشى أن نكون مثل سوريا جمهورية وراثية) . [1]

وذهب شروان الوائلي إلى أنه مع الولاية الواحدة سواء أكانت أربع أو خمس سنوات ، على أن لا يسمح لسلف الرئيس بالترشح للانتخابات منعاً للتوريث (... نحن في العالم الثالث مبتلين بجمهوريات العائلات والتوارث السيئ للسلطات والتأسيس لها ، ولذا أرى يعني من اللازم أن تكون دورة واحدة للرئيس إذا كانت خمس سنوات أو أربعة لا مشكلة فيها دستورياً ولكن لا يكون الرئيس اللاحق أبناً للرئيس السابق أو الأسبق حتى لا نجعل هناك امتدادات ، العراق ثري بالرموز والألوان والكفاءات فهو ليس واحد وعقرت البطون فأنا أرى أن هذا الموضوع " يقاطع " ميخالف لكن نضع قيد دستوري) . [2]

وقال بالخمس سنوات سامي العسكري الذي رأى أن منصب رئيس الجمهورية لن يغري للتكالب عليه حيث الصلاحيات البروتوكولية (أنا مع ولاية واحدة للرئيس أمدها خمس سنوات ويذهب إلى بيته ، في العراق لا يوجد تكالب على منصب رئيس الجمهورية ما دامت صلاحياته

---

1 - نفس المرجع ، ص 1229 .
2 - نفس المرجع ،ى ص 1230 .

شكلية ولا تؤثر بالقوانين ولا تؤثر بالعملية السياسية فأنا مع الخمس سنوات ولمرة واحدة ...) . [1]

وقالت رجاء الخزاعي بأربع سنوات غير قابلة للتجديد (أنا أتفق مع زملائي الذين اقترحوا بأن تحدد مدة ولاية رئيس الجمهورية بأربعة سنوات ولحين تعيين الرئيس الجديد ولدورة واحدة) .[2]

وبعكس هذا الرأي قال فؤاد معصوم والمالكي والشيخ همام حمودي حيث قالوا بالولايتين ، فقد ذهب فؤاد معصوم إلى (أنا أفضل الدورتين للرئيس فالثمانية سنوات كافية لإثبات العمل والنفس) . [3] وقال الشيخ حمودي (الدورتين جيدة) . [4] وثنى على هذا الرأي نوري المالكي (هذا هو رأينا الذي تكلمنا به) . [5]

وانتهى الاتفاق إلى صياغة نص المادة (72) من الدستور على النحو التالي (أولاً- تحدد ولاية رئيس الجمهورية بأربع سنوات ، ويجوز إعادة انتخابه لولاية ثانية فحسب - ثانياً- أ – تنتهي ولاية رئيس الجمهورية بانتهاء دورة مجلس النواب - ب – يستمر رئيس الجمهورية بممارسة مهماته إلى ما بعد انتهاء انتخابات مجلس النواب الجديد واجتماعه ، على أن يتم انتخاب رئيس جديد للجمهورية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ أول انعقاد للمجلس - ج – في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب

---

[1] - نفس المرجع ، ص 1230 .
[2] نفس المرجع ، ص 1230 .
[3] - نفس المرجع ، ص 545 .
[4] - نفس المرجع ، ص 545 .
[5] - نفس المرجع ، ص 545 .

من الأسباب ، يتم انتخاب رئيس جديد لإكمال المدة المتبقية لولاية رئيس الجمهورية) .

والمُلاحظ أن هذه الفقرة لم تحسم مسألة غاية في الأهمية ، هي هل أن المُدة التي قضاها الرئيس في إكمال مدة سلفه تُعد ولاية مُستقلة ، ويكون له ولاية واحدة فقط ؟ أم لا تُعد ولاية مُستقلة ويبقى للرئيس حق الترشيح لولايتين مستقلتين ؟ وكان الأولى بالدستور تنظيم هذه المسألة البالغة الأهمية ، حسماً لأي خلاف سياسي قد يُثار بشأنها ، وييسر على المحكمة الاتحادية قضائها في هذه المسألة إذ ستجد نصاً تقضي بموجبه بعيداً عن الاعتبارات السياسية في ظل عملية سياسية ودستورية تهيمن عليها الاعتبارات السياسية والتوافقية .

واللافت أن الدستور العراقي لم يُشِر لشرط التعليم ضمن الشروط الواجب توافرها في الرئيس ، ربما لأن البعض يرى المؤهل العلمي قيد على حق الترشيح لا شرط تنظيمي ، وفي رأينا ، أن المؤهل العلمي الجامعي شرط لا بُد من توافره في المُرشح لرئاسة الدولة ، وهو لم يعد قيداً كما كان في الماضي حيث كانت الأمية تنتشر في عموم العالم الأقل تطوراً كما في العراق في عشرينيات القرن الماضي ، أما اليوم فقد انتشر التعليم في العراق في كُل أرجائه ، ومِن غير المنطق إغفال هذا الشرط في المرشح لرئاسة الدولة ، هذا إضافة إلى أن الدستور العراقي اشترط في المرشح لرئاسة مجلس الوزراء أن يكون حاصلا على شهادة التعليم الجامعي كحد أدنى أو ما يُعادلها . [1]

---

[1] - م (77/أولاً) من الدستور .

وإذا كان هذا الشرط واجب توافره في رئيس مجلس الوزراء ، فمن باب أولى توافره في رئيس الجمهورية ، كما اشترط قانون الجمعية الوطنية رقم 3 لسنة 2005 ، وقانون مجلس النواب رقم (50) لسنة 2007 في عضو مجلس النواب أن يكون حاصلا على شهادة التعليم الثانوي أو ما يعادلها ، مِن هُنا نرى أن إغفال هذا الشرط أو تغافله يُعد خللاً يُسجل على الدستور ولابُد من تجاوزه في أول تعديل يطرأ عليه ، على أن يشترط التعديل في المرشح لرئاسة الجمهورية ، حصوله على شهادة التعليم الجامعي كحد أدنى .

المطلب الثاني

انتهاء ولاية الرئيس

تنتهي ولاية الرئيس بأحد أسلوبين ، أحدهما عادي يتمثل بانتهاء مُدة ولاية الرئيس سواء ولايته الأولى أو آخر ولاية انتخب لها . والأسلوب الثاني استثنائي يتمثل بالوفاة والاستقالة والإقالة والعجز الصحي .

وسنبحث في الأحوال التي تنتهي فيها ولاية الرئيس في العراق .

الفرع الأول

انتهاء ولاية الرئيس بانتهاء المُدة

يُعد تأقيت مُدة ولاية الرئيس في النظام الجمهوري مِن أبرز أوجه التميز بين النظامين الملكي والجمهوري ، فمِن خلال التأقيت يتم تداول السُلطة بصورة سلمية ، فضلاً عن أن التأقيت يُساعد على فرض الرقابة

الشعبية على الرئيس ، فبانتهاء ولاية الرئيس تعود المُبادرة إلى الشعب ، الذي له تجديد الثقة بالرئيس أو العدول عنه إلى مُرشح آخر يجد فيه الكفاءة والقُدرة على إنجاز المهام المُناطة به .

وحدد الدستور العراقي مُدة ولاية الرئيس بأربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة ، فقد نصت المادة (72/أولاً) على أن (تُحدد ولاية رئيس الجمهورية بأربع سنوات ، ويجوز إعادة انتخابه لولاية ثانية فحسب) . على ذلك أن ولاية الرئيس في العراق تنتهي بانقضاء أربع سنوات أو ثمانِ سنوات ما لم تنتهي استثناء قبل ذلك . واعتلى أول رئيس في ظل دستور 2005 سدة الرئاسة لمُدة تسع سنوات ، حيث كانت ولايته الأولى في ظل قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية ولِمُدة سنة واحدة تقريباً ، ثم ولايتين بموجب دستور 2005 مُدة كُل ولاية أربع سنوات .

الفرع الثاني

انتهاء ولاية الرئيس استثناء

قبل انقضاء مُدة أربع أو ثمانِ سنوات ، قد تنتهي ولاية الرئيس في العراق بموجب دستور 2005 ، استثناء في إحدى الحالات التالية :-

أولاً- الوفاة :- الوفاة في اللغة ، المنية أو الموت ، ويُقال تُوفي فلان وتوفاه الله ، إذا قُبِض نَفَسه ، وفي الصحاح ، إذا قُبِض روحه .

والمُلاحظ أن الدستور العراقي ، لم يُشِر صراحة لحالة الوفاة كسبب استثنائي لانتهاء ولاية الرئيس ، لكنه أورد في المادة (75/ثالثاً) منه نصاً عاماً تنضوي تحته الوفاة كسبب استثنائي لانتهاء ولاية الرئيس (يحل نائب

رئيس الجمهورية ، محل رئيس الجمهورية عِند خلو منصبه لأي سبب كان وعلى مجلس النواب انتخاب رئيس جديد ......) . وكان الأولى بالدستور العراقي تنظيم حالة وفاة الرئيس صراحة ، حسماً لأي خلاف قد يُثار بشأن حياته أو وفاته ، مِن خلال تحديد الجهة التي تُعلن وفاة الرئيس ، إذ يترتب على هذا الإعلان ، خلو سدة الرئاسة ، وحلول نائب الرئيس محل الرئيس مؤقتاً لحين انتخاب الرئيس الجديد ، وبغير هذا التنظيم قد تُعلن أكثر من جهة وفاة الرئيس ، وقد يحدث الخلاف بشأن حياة الرئيس أو وفاته ، إذ يُعلن البعض وفاته ، وينفي الآخر ، وهذا الإعلان والنفي مِن المؤكد أنه سيخلق الإرباك ، بل الاختلاف بشأن حلول النائب محل الرئيس ، أو بقاء الرئيس في سدة الرئاسة . مِن هُنا نرى أن عدم النص على حالة وفاة الرئيس يُعد قصوراً دستورياً لابُد مِن تلافيه في أول تعديل دستوري ، واللافت أن هذا القصور يمتد إلى أغلب الدساتير العربية ، فباستثناء (الدستور الإماراتي والجزائري والصومالي والتونسي والسوري والنظام الأساسي السعودي) لم تنص باقي الدساتير العربية صراحة على وفاة الرئيس .

ثانياً- الاستقالة :- الأصل في العمل الإدارة والرغبة والمشيئة ، فلا يُمكن إجبار شخص على أداء عمل رسمي أو خاص دون إرادته . وقد تستجد الرغبة في ترك العمل بعد الشروع فيه لأسباب مُختلفة ، والأصل في هذه الحالة أن للموظف أو المُكلف بخدمة عامة أو مُهمة دستورية ترك العمل وِفق شروط محددة سلفاً . ولا يخرُج عن هذا المبدأ العمل الرئاسي ، فالأصل أن للرئيس المُنتخب أو غيره ترك مهام عمله إذا وجد في نفسه عدم القدرة على الاستمرار وِفق الشروط التي يُحددها الدستور والقانون المُختص .

وطرح الفقه عِدة تعريفات لاستقالة الرئيس ، فقد عُرِفت بأنها (ترك الرئيس مهام عمله بحريته بصفة نهائية ، فهي عمل إرادي مِن جانب الرئيس يُفصح فيه عن رغبته في ترك الرئاسة نهائياً) . [1] أو هي (تقدم الرئيس إلى الأمة بطلب إعفائه مِن منصب الرئاسة) . [2] وهي (إظهار الرئيس رغبته في ترك العمل في سدة الرئاسة نهائياً) . [3] وعُرّفت أيضاً (عمل يظهر به الرئيس إرادته في ترك عمله الرئاسي نهائياً) . [4] وهي كذلك (عمل إرادي إداري يتقدم به رئيس الدولة إلى الجهة التي يُحددها الدستور أو القانون الخاص ، يطلب فيه قبول إنهاء عمله في سدة الرئاسة بصفة نهائية ، ولا تُعد الاستقالة نهائية إلا بعد قبولها مِن قِبل الجهة المُختصة) . [5]

والأصل في الاستقالة الاختيار والرغبة في ترك العمل إرادياً ، لكن رئيس الدولة نادراً ما يتقدم بطلب الاستقالة إرادياً ، لكن الظروف السياسية أو تلك المُحيطة به غالباً ما تلجئه إلى طلب الاستقالة ، بل أن الرئيس قد لا يتقدم باستقالته إلا تحت ضغط التصفية أو الوضع قيد الإقامة الجبرية ، وكثيراً ما يتقدم الرئيس باستقالته بعد نفيه أو هروبه خارج الدولة .

---

1 - د.محمد عبد الحميد أبو زيد ، دوام سير المرفق العام ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط2 ، 1998 ، ص89 .

2 - د.محمد فوزي نويجي ، مسؤولية رئيس الدولة في الفقه الإسلامي ، دراسة مقارنة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، 2005 ، ص563 .

3 - للمزيد من التفاصيل أنظر د.إبراهيم طه الفياض ، القانون الإداري ، نشاط وأعمال السُلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن ، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع ، الكويت ، ط1 ، 1988 ، ص139 .

4 - للمزيد من التفاصيل د.مصطفى أبو زيد فهمي ، الوسيط في القانون الإداري ، ج1 ، ط1 ، 1995 ، ص262 .

5 - للمزيد من التفاصيل د.محمد أنس قاسم جعفر ، مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقها في التشريع الجزائري ، مطبعة مورافلي ، عابدين ، 1982 ، ص140 .

ولجنــة كتابــة الدســتور طــرح الغضــبان مقتــرح الــنص المــنظم لإجراءات استقالة رئيس الجمهوريـة [1] (يحـق لـرئيس الجمهوريـة أن يقـدم استقالته لأسـباب مبـررة) .[2] وعلـق فـؤاد معصـوم (نحـن بـدأنا بطريقتنـا العراقية بالأشـياء العنيفـة ، فليكـون أولاً يحـق لـرئيس الجمهوريـة أن يقـدم استقالته ومن ثم بعد ذلك ننضمها بشروط مثـل فقدان أهليـة الاسـتمرار فـي عمله) . [3] وأبدى الغضبان تحفظ على إطلاق الـنص المـنظم للاسـتقالة دون شروط (أنا لدي تحفظ وأضع خـط تحـت حـق الاسـتقالة ويجـب أن تكـون مشروطة بشروط وأن لا يكون الموضوع مزاجياً) . [4] وقـال المـالكي لابـد من منح فرصة للتفاوض مع الرئيس قبـل قبـول اسـتقالته أو سـريانها (فـي بعض البرلمانات لا تقبل استقالته مباشرة تحتاج المسألة إلى تسـديد الأمـور وترتيبها حتى لا تحدث مشكلة ويطلب منه تأجيل الاستقالة والجمعية توافـق له بالمبدأ ولكن تؤجل) . [5] وبين فؤاد معصـوم ضـرورة اسـتمرار الـرئيس المستقيل بممارسة مهام عمله لحين اختيـار رئـيس جديـد (فـي إيـران مـثلاً رئيس الجمهورية ..... عندما يقدم اسـتقالته يبقـى فتـرة إذا كـان قـادر علـى العمل أثناء الاستقالة وليس مريضاً خلال شهر أو شهرين لحـين أن يوضـع البديل) . [6] وعـاد الغضـبان وعلـق أن اسـتقالة الـرئيس لابـد أن تقتـرن بموافقة الجمعية الوطنية (الذي وضعناه نحن ليس بهـذا الشـكل لأنـه يجـب أن يحصل علـى مصـادقة مـن الجمعيـة الوطنيـة وهنـاك رأي يقـول أنـه قـد

---

[1] - الاستقالة عمل إرادي إداري يتقدم به رئيس الدولة إلى الجهة المختصة التي يحددها الدستور يطلب فيه قبول إنهاء عمله في سدة الرئاسة بصفة نهائية ، ولا تُعد الاستقالة نهائية إلا بعد قبولها مِن قِبل الجهة المُختصة .

[2] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج1 ، نفس المرجع ، ص 602 .

[3] - نفس المرجع ، ص 605 .

[4] - نفس المرجع ، ص 605 .

[5] - نفس المرجع ، ص 605 .

[6] - نفس المرجع ، ص 606 .

يكون تعب أو أنهك وهو لا يريد أن يستمر بالمنصب) . [1] واقترح عدنان الجنابي (لنعطي الحق للجمعية الوطنية بتمديد مدة قبل قبول استقالته) . [2] وسأل فؤاد معصوم المالكي (أبا إسراء إذا كنت أنت رئيس الجمهورية وترى أزمة وتحاول حلها من خلال الجمعية الوطنية ولم تستطع أفلا يجوز أن تقول أنا أستقيل وينتهي الموضوع) . [3] أجاب المالكي (ألا تقتضي الحالة الوطنية والمصلحة العامة ذلك .... أنا أقول أولا الموافقة يجب أن لا تسلبه حقه الشخصي ومن حقه أن يخرج) . [4] وأضاف حسين باليساني (بشرط أن لا يضر خروجه بالمصلحة العامة) . [5] وتساءل فؤاد معصوم (من يحدد هذه المصلحة) . [6] أجاب المالكي (الجمعية الوطنية) . [7] وعاد معصوم للسؤال (وإذا كانت الجمعية الوطنية في أزمة) . [8] رد باليساني (هذه حلقة مفرغة) . [9] وطرح الغضبان فرض عدم وجود نائب للرئيس والأخير يستقيل (لنفترض أن رئيس الجمهورية ليس لديه نائب ففي حالة الاستقالة سيكون رئيس الجمعية الوطنية هو الذي يتولى المنصب لحين انتخاب رئيس جديد) . [10] ومن استجماع الآراء المطروحة من قبل أعضاء اللجنة ، طرح الغضبان مقترح النص المنظم لاستقالة رئيس الجمهورية (أ- يحق لرئيس الجمهورية تقديم طلب استقالته تحريرياً إلى الجمعية الوطنية التي تبت خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من اليوم

---

[1] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج1 ، نفس المرجع ، ص 606 .
[2] - نفس المرجع ، ص 606 .
[3] - نفس المرجع ، ص 606 .
[4] - نفس المرجع ، ص 606 .
[5] - نفس المرجع ، ص 606 .
[6] - نفس المرجع ، ص 608 .
[7] - نفس المرجع ، ص 608 .
[8] - نفس المرجع ، ص 608 .
[9] - نفس المرجع ، ص 608 .
[10] - نفس المرجع ، ص 608 .

التالي لتاريخ تقديم الطلب - ب – في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب كأن يتولى نائبه مهامه مؤقتاً وعلى الجمعية الوطنية انتخاب رئيس جديد خلال مدة لا تتجاوز شهراً واحداً من تاريخه) . [1] وتساءل علي الدباغ (إذا أثنينهم خلا منصبهم " الرئيس ، نائب الرئيس " ؟ مثلاً أثنينهم ماتوا بالطائرة) . [2] أجاب الشيخ حمودي (نعم الجمعية الوطنية تقوم بالانتخاب هذه ليست مشكلة ، ورئيس الجمعية يأخذ دور رئيس الجمهورية مؤقتاً....) . [3] وعقب عبود العيساوي (في الدول البرلمانية رئيس الجمعية الوطنية يتولى الأمر) . [4]

وتم الاتفاق على النص صراحة على استقالة الرئيس في المادة (75) (أولاً- لرئيس الجمهورية تقديم استقالته تحريرياً إلى رئيس مجلس النواب ، وتعد نافذة بعد مضي سبعة أيام من تاريخ إيداعها لدى مجلس النواب - ثانياً – يحل نائب رئيس الجمهورية محل الرئيس عند غيابه - ثالثاً – يحل نائب رئيس الجمهورية محل رئيس الجمهورية عند خلو منصبه لأي سبب كان ، وعلى مجلس النواب انتخاب رئيس جديد خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ الخلو - رابعاً- في حالة خلو منصب نائب رئيس الجمهورية ، يحل رئيس مجلس النواب محل رئيس الجمهورية في حالة عدم وجود نائب له ، على أن يتم انتخاب رئيس جديد خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ الخلو ، وفقاً لأحكام هذا الدستور) .

---

1 - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص 1234 .
2 - نفس المرجع ، ص 1235 .
3 - نفس المرجع ، ص 1235 .
4 - نفس المرجع ، ص 1236 .

على ذلك أن الدستور العراقي ساير القواعد التنظيمية العامة لطلب الاستقالة ، فأوجب تقديمها كتابة ، للدلالة على رغبة الرئيس الأكيدة في ترك العمل ، والكتابة هُنا شرط إثبات وتحقق ، فقد يُقال الرئيس دون إرادته أو بانقلاب يتخذ من الاستقالة مظهراً له فللرئيس من خلال شرط الكتابة تأكيد عدم رغبته في ترك العمل بدليل عدم تقديم الاستقالة كتابة . وهو شرط تحقّق ، فبغيره لا تنهض الاستقالة صحيحة ، فلا يُعد الرئيس مُستقيلاً قانوناً ، إذا ما أعلن استقالته الشفوية ، أو عبّر عنها بالإشارة أو الإيماء أو غادر مكتبه وانقطع عن العمل أو لم يلتزم بممارسة صلاحياته الدستورية . فقد حدد الدستور الإجراءات الواجب اتخاذها في مواجهته لكن أي تصرف لا يتخذ من الكتابة مظهراً له لا يُعد استقالة ، وإن كان في الواقع يُعد رغبة نهائية في ترك العمل .

وأوجبت المادة (75/أولاً) من الدستور العراقي تقديم الاستقالة إلى رئيس مجلس النواب ، وهو أمر منطقي ينسجم وصلاحية مجلس النواب في اختيار الرئيس ، عملاً بمبدأ من يملك التعيين يملك العزل والإقالة . لكن اللافت أن الدستور العراقي عدّ الاستقالة نافذة بعد مضي سبعة أيام من تاريخ إيداعها لدى مجلس النواب دون أن يترك للمجلس صلاحية تقديرية في قبول الاستقالة أو رفضها ، وكان الأولى بالدستور ، تخويل المجلس صلاحية قبولها أو رفضها ، فقبول الاستقالة حكماً كثيراً ما يُحرج المجلس والدولة عموماً ، إذ قد لا تسبقها مقدمات أو لم يكن المجلس مسبوقاً بها وقد لا تكون الظروف موائمة لاستقالة الرئيس بسبب الظروف السياسية أو الأمنية التي تمُر بها الدولة ، فليس من اليسير في بلد مثل العراق التوافق على اختيار الرئيس ، إذ جرى العمل منذ سنة 2003 وحتى الآن على

اختيار الرئاسات الثلاث بالتوافق ، والمساس بأحدها قد يعني بالضرورة تأثر الأخرى ، إذ يتم اختيار الجميع باتفاق واحد ، واستقالة الرئيس غالباً أو دائماً ما تكون في العراق قهرية لا اختيارية ، ما يعني بالضرورة إرغام الرئاسات الأخرى على الاستقالة وهذا يعني الفراغ الدستوري ودخول البلد في أزمة سياسية .

وقد يقف وراء تقديم الرئيس استقالته ، الرغبة في الحصول على بعض المكاسب السياسية ، واعتبار الاستقالة نافذة حكماً يدعّم هذا التوجه لاسيما وأن المجلس لا يجد أمامه مُتسع من الوقت لإفشال هذا المُخطط . مِن هُنا كان على الدستور العراقي منح مجلس النواب صلاحية تقديرية في قبول الاستقالة أو رفضها ، وإذا كان الرئيس مُصرّاً على ترك المنصب ، إلزامه بتقديم استقالة ثانية بعد مرور مُدة معينة على تقديم استقالته الأولى ، كمرور ثلاثة أو ستة أشهر على تقديم الاستقالة الأولى ، وخِلال هذه المُدة ، يكون المجلس قد هيأ بديلاً للرئيس الراغب في الاستقالة ، ومِن خلال هذا الخيار يُجنّب المجلس خيار الابتزاز السياسي وإدخال الدولة في فراغ دستوري وأزمة سياسية .

والمُلاحظ أن المادة (75/أولاً) من الدستور العراقي وقعت في تناقض ، إذ ألزمت الرئيس تقديم استقالته إلى رئيس مجلس النواب ، واعتبرت الاستقالة نافذة خلال مُدة سبعة أيام مِن تاريخ إيداعها المجلس . وكان على المُشرع الدستوري أن يتوخى الدقة ، فإذا أوجب تقديم الاستقالة إلى رئيس المجلس أن ينص في نهاية المادة على اعتبارها نافذة بعد مرور سبعة أيام من تاريخ إيداعها رئيس المجلس وليس المجلس أو يوجب تقديمها للمجلس وتُعد نافذة بعد مُضي سبعة أيام من تاريخ إيداعها . وبغير ذلك يبقى

النص غير مستقيم ، ويُثير التساؤل ، ماذا لو لم يودع رئيس المجلس استقالة رئيس الدولة لدى مجلس النواب ، أو لم يعلمه بهذه الاستقالة ، أو قدمها إلى المجلس بعد عِدة أيام من تاريخ تقديمها إليه ؟ هذه التساؤلات وأخرى غيرها تبقى قائمة وتُثير الإشكال ما لم يتم حسمها دستورياً في أول تعديل دستوري.

ثالثاً- الإقالة :- يبرز التمييز بين الأنظمة الملكية والجمهورية من حيث مسؤولية الرئيس ، ففي الأنظمة الملكية يُعد الرئيس مصون وغير مسؤول ، في الوقت الذي يُسأل فيه الرئيس في أغلب الدساتير الجمهورية عن جرائم محددة ناشئة عن المنصب أو بسببه . والملاحظ أن بعض الدساتير العربية تنأى حتى اليوم بالرئيس عن المسئولية ومِن بين هذه الدساتير الدستور الإماراتي والبحريني والكويتي والقطري والأردني والعُماني والفلسطيني .

واتفقت الدساتير العربية التي نصت على مسؤولية الرئيس ، على مساءلته عن جريمة الخيانة العُظمى ، واختلفت في باقي الجرائم . ففي العراق يُسأل الرئيس عن جريمة الخيانة العُظمى والحنث في اليمين الدستورية وانتهاك الدستور [1] وعدم الكفاءة والنزاهة [2] . وفي الجزائر يُسأل الرئيس عن جريمة الخيانة العُظمى والخيانات والجنح بمناسبة تأدية مهام عمله . [3]

[1] - م (61/سادساً/ ب/3،2،1) من دستور عام 2005 .
[2] - م (138/ج) من دستور عام 2005 .
[3] - م (158) من دستور الجزائر لعام 1996 .

ويُسأل الرئيس في السودان عن جريمة الخيانة العُظمى والانتهاك الجسيم لأحكام الدستور والسلوك المُشين المُتعلق بشؤون الدولة . [1] وفي جزر القمر يُسأل الرئيس عن جريمة الخيانة العُظمى فقط .[2] وكذا الأمر في الدستور الجيبوتي [3] والسوري [4] والموريتاني [5] . وفي الصومال يُسأل الرئيس عن جريمة الخيانة العُظمى والتآمر على النظام الدستوري[6].

وبموجب الدستور اليمني يُسأل الرئيس عن جريمة الخيانة العُظمى وخرق الدستور وأي عمل مِن شأنه المساس باستقلال وسيادة البلاد . [7] وفي الدستور اللبناني يسأل الرئيس عن جريمة خرق الدستور والخيانة العُظمى [8] ويُسأل الرئيس في مصر بموجب دستور 1971 المُلغى [9] عن جريمة الخيانة العُظمى وأي جريمة جنائية .

وسنبحث في أسباب إقالة الرئيس في العراق تِباعاً .

-1- الخيانة العُظمى :- طرح الفقه الغربي والعربي عِدة تعريفات لجريمة الخيانة العُظمى ، فقد عرفها (موريس دوفرجيه)(M.Duverger) أنها (إساءة استعمال الرئيس لوظيفته لتحقيق عمل ضد الدستور أو المصالح العُليا لبلاده) . [10] وعّرفها (جوليان لافيرير)(J.Lafferrier) أنها (كُل

---

[1] - م (60) من الدستور السوداني .
[2] - م (30) من دستور جزر القمر .
[3] - م (84) من الدستور الجيبوتي .
[4] - م (91) من الدستور السوري .
[5] - م (93) من الدستور الموريتاني .
[6] - م (76) من الدستور الصومالي .
[7] - م (128) من الدستور اليمني .
[8] - م (60) من الدستور اللبناني .
[9] - م (85) من الدستور المصري المُلغى .
[10] -M.Duverger – Justitutions Politiques ET droit Constitutionnel , Paris , 1970 . P.840-841 .

خرق غير مشروع للقانون والدستور) . [1] ويعرفها (O.Camy) أنها (كُل فعل يُخالف فيه الرئيس التزاماته المُحددة في المادة الخامسة من الدستور أو مُخالفته الفاضحة لباقي نصوص الدستور) .[2]وعرّفها الفقيه (فيدل)(G.vedel) أنها (كُل إهمال خطير في أداء المهام المُلقاة على عاتق رئيس الجمهورية) . [3] أما الفقيه (هوريو)(Hauriou) فيُعرّف الخيانة العُظمى أنها (الجرائم السياسية التي تتناول المؤسسات والمصالح العُليا للبلاد) . [4] ويُعرف (Jean Paul Payee) الخيانة العُظمى أنها (جريمة ذات طابع سياسي ومحتوى متغير ، فهي إهمال جسيم من الرئيس في أداء الواجبات المُلقاة على عاتقه والموضحة في المادة 5 من دستور عام 1958) . [5] أما (جورج بردو)(Georges Burdeau) فعرفها أنها (مجموعة من الأفعال يرتكبها رئيس الجمهورية خلال أدائه للمهام العامة ، و ليس لها عقوبة مُقررة في القانون الفرنسي) . [6]

وطرح الفقه العربي عِدة تعريفات لجريمة الخيانة العُظمى فعرفها أنها (الإهمال الخطير في أداء المهام المُلقاة على عاتق رئيس الجمهورية أو خرق أو انتهاك الدستور ، على أن يُترك تقدير ما إذا كان الفعل مكوناً لهذه

---

1 -J.Lafferrier – Mannauel de droit – P.212 .

2 -O.Camy – Cours de droit Contitutionnel general – France – Paris – 2002 – P.110 .

3 -G.vedel – Institutions Politiques du monde Contemporain , Volumes cours de droit – 1972 – 1973 – P.132 .

4 - أندريه هوريو ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ج2 ، الأهلية للنشر والتوزيع ، بيروت ، 1974 ، ص491 .

5 -Jean Paul Payee – Pouvoris discretionnaires et competences tiees du president de la repaublique revue du droit public – Sept, Oct – 1981 – P.1693 .

6 -Georges Burdeau – F.Hamon et u . Troper – Droit Constitutionnel – ed 26. – 1999 – P.332 .

الجريمة من عدمه إلى الجهة المُختصة باتهامه ومحاكمته) . [1] أو هي (جريمة سياسية ذات مضمون مُتغير يدخل فيه بصفة عامة الإخلال الجسيم مِن جانب رئيس الجمهورية بواجبات وظيفته ، والخلاف العميق مع إحدى السُلطات العامة دون مراعاة لأحكام الدستور) . [2] واستعاض بعض الفقه عن تعريف جريمة الخيانة العُظمى ، بتعداد الأفعال التي تُعد كذلك ، ومِن بين مَن تبنى هذا الاتجاه الفقيه الفرنسي (باسكال دوبرا)(Pascal Duprat) في المشروع الذي تقدم به للجمعية الوطنية في 19 كانون الثاني 1878 ، فقد اقترح (دوبرا) اعتبار أي فعل مِن الأفعال الآتية جريمة خيانة عُظمى (حل المجلس النيابي حلاً غير قانوني أو على نحو يُخالف الدستور ، أو وضع العقبات والعراقيل في طريقه على نحو يجعله معطلاً من الناحية الفعلية ، إعلان الرئيس الحرب دون الرجوع إلى البرلمان ، التآمر والتعاون مع القوات الأجنبية ضد سيادة الدولة واستقلالها ، خرق القواعد الدستورية ، ارتكاب جرائم تمُس أمن الدولة منصوص عليها في قانون العقوبات) . [3] ويرى الفقيه (A.E.Laire) أن الفقه الفرنسي استقر عام 1889 على أن جريمة الخيانة العُظمى تتحقق في إحدى الحالات الآتية :-

-1- خرق الدستور .

-2- تجاوز حدود صلاحيات الرئيس الدستورية .

---

[1] - د.عمرو فؤاد أحمد بركات ، المسئولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة ، دون سنة طبع و مكان نشر ، ص38 .

[2] - د.محمود عاطف البنا ، الوسيط في النظم السياسية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1995 ، ص330 .

[3] -Andre Damien et Jean Foyer – Hauter vour de Justice et cour de La – Gazette du – Paris – 2000 . P.28 .

-3- إساءة التصرف بمصالح البلاد العُليا .[1]

وذهب الفقيه الفرنسي (Jean Pierre rougeaux) إلى أن جريمة الخيانة العُظمى تتحقق في إحدى حالتين :-

- الإخلال الجسيم بالالتزامات الرئاسية كاللجوء إلى المادة (16) من الدستور لتحقيق أغراض شخصية أو حزبية .

- الخلاف العميق الذي لا يُمكن علاجه بين الرئيس وسُلطة عامة ، كما في حالة التفكك بين الأغلبية الرئاسية والبرلمانية ، وبافتراض أن الشعب بعد حل الجمعية الوطنية أكد اختياره الأصلي ، وأن الرئيس لم يستجب للنتائج السياسية لهذا الاختيار ، فإن الخيانة العُظمى يُمكن أن تطرح شرعاً لحل الأزمة .[2]

ويذهب جانب من الفقه العربي إلى أن جريمة الخيانة العُظمى تتحقق في إحدى حالتين:-

- المخالفة الجسيمة للواجبات الدستورية .

---

[1] - A.E. Lair – Les Haute Cours Politiques eu France et a Lteranger , Paris – 1889 . P.112 .
نقلاً عن د.أدمون ربّاط ، الوسيط في القانون الدستوري العام ، ج1 ، دار العلم للملايين ، ط2 ، 1968 ، ص384 .

[2] - J.P.rongeaux – La haute Cours de justice Sous La ve republique – P.1030 .
نقلاً عن د.محمد فوزي لطيف ، مسؤولية رئيس الدولة في الفقه الإسلامي ، دراسة مقارنة ، الدار الجامعية الجديدة للنشر، الإسكندرية ، 2005 ، ص181 .

- تغيير نظام الحكم من جمهوري إلى ملكي أو من ديمقراطي إلى أوتوقراطي [1] .

ويرى جانب آخر من الفقه العربي ، أن جريمة الخيانة العُظمى تتحقق في إحدى حالتين:-

- استغلال رئيس الجمهورية سُلطاته الدستورية الاستثنائية استغلالاً سيئاً كمساعدة العدو على غزو البلاد بدلاً من التصدي له .

- استثمار المؤامرة على مؤسسات الدولة الدستورية لتغيير نظام الحكم من جمهوري إلى ملكي أو من ديمقراطي إلى دكتاتوري بدلاً من إحباطها وقبرها .[2]

-2- انتهاك الدستور :- نصت ثلاثة دساتير عربية على مسؤولية الرئيس عن انتهاك الدستور ، هي الدستور العراقي لسنة 2005 (رئيس الجمهورية ، هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن ، يُمثل سيادة البلاد ، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور ....) . [3] والدستور اللبناني لسنة 1926 (رئيس الجمهورية ، هو رئيس الدولة ، ورمز وحدة الوطن ، يسهر على احترام الدستور ....) . [4] والدستور اليمني (يعمل رئيس الجمهورية على تجسيد إرادة الشعب واحترام الدستور ....) . [5]

---

[1] - د.عمر حلمي فهمي ، الوظيفية التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ط 1، 1980، ص346 .

[2] - د.أحمد سلامة بدر ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2003، ص560 .

[3] - م(67) من الدستور العراقي .

[4] - م(49) من الدستور اللبناني .

[5] - م(110) من الدستور اليمني .

ونرى أن النص في الدساتير الثلاثة (العراقي – اللبناني – اليمني) على مسؤولية رئيس الدولة عن انتهاك الدستور ، أمر يتفق والتزامه الدستوري بكفالة احترام الدستور. لكن اللافت أن ذات الالتزام ألقي على رئيس الدولة في العديد من الدساتير العربية دون أن تُرتب المسئولية على الرئيس عند مخالفته هذا الالتزام ومِن هذه الدساتير الدستور البحريني [1] والجزائري [2] والمغربي [3] والتونسي [4] والجيبوتي [5] والمصري المُلغى لسنة 1971 [6] والسوري المُلغى لسنة 1973 [7] والموريتاني [8] .

-3- الحنث في اليمين الدستورية :- اليمين لُغة ، الجارحة المخصوصة ، وأطلق على اليمين ، الحلف ، لأنهم كانوا يتصافحون باليد اليُمنى إذا حلفوا . [9]

والحنث لغة ، الخلف في اليمين ، حنث في يمينه حنثاً ، وحنثاً : لم يبرر فيها ، وأحنثه هو : تقول أحنث الرجل في يمينه إذا لم يبرر فيها . [10] والحنث في اليمين ، نقضها والنكث فيها ، وهو من الحنث : الإثم ، وحنث في يمينه أي أثم ، والحنث حنث اليمين إذا لم تبرأ وهو الذنب العظيم . [11]

---

[1] - م (33/ب) من الدستور البحريني .
[2] - م (70) من الدستور الجزائري .
[3] - م (19) من الدستور المغربي .
[4] - م (41) من الدستور التونسي .
[5] - م (22) من الدستور الجيبوتي .
[6] - م (73) من الدستور المصري المُلغى لسنة 1971 .
[7] - م (1/93) من الدستور السوري المُلغى لسنة 1973 .
[8] - م (24) من الدستور الموريتاني .
[9] - السيد محمد حسن ترصيني العاملي ، الزبدة الفقهية في شرح الروضة البهية ، دار الفقه للطباعة والنشر ، ط5 ، 1428 هـ ، هامش 5 ، ص53 .
[10] - ابن منظور ، لسان العرب ، ج2 ، ص138 .
[11] - محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي مختار الصحاح ، دار الرسالة ، الكويت ، 1403 هـ ،1983 ، ص90 .

أما الحنث في اليمين الدستورية اصطلاحا ، وهو إتيان الرئيس عمل يخالف اليمين الدستورية التي أقسم بها أثر تبوئه سدة الرئاسة .

والملاحظ أن الدستور العراقي لسنة 2005 ، هو الدستور العربي الوحيد الذي ساءل الرئيس عن جريمة الحنث باليمين ، في الوقت الذي لم يلزمه بعبارات صريحة بكفالة احترام الدستور أو الدفاع عنه ، لكن هذا المعنى يفهم ضمناً من العبارات الواردة في اليمين التي يؤديها قبل أداء مهام عمله (أقسم بالله العظيم ، أن أؤدي مهماتي ومسؤولياتي القانونية بتفانٍ وإخلاص ، وأن أحافظ على استقلال العراق وسيادته ، وأرعى مصالح شعبه ، وأسهر على سلامة أرضه وسمائه ومياهه وثرواته ونظامه الديمقراطي الاتحادي ، وأن أعمل على صيانة الحريات العامة والخاصة ، والاستقلال القضاء ، وألتزم بتطبيق التشريعات بأمانة وحياد والله على ما أقول شهيد) . [1]

كما يُفهم التزام الرئيس بكفالة احترام الدستور من الالتزام المُلقى على عاتقه بموجب المادة (67) من الدستور (رئيس الجمهورية ، هو رئيس الدولة ، ورمز وحدة الوطن ، يُمثل سيادة البلاد ، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال العراق وسيادته ووحدته وسلامة أراضيه وِفقاً لأحكام الدستور) .

-4- عدم الكفاءة أو النزاهة :- دار نقاش في الجمعية التأسيسية بشأن اتهام الرئيس وعزله ، حيث تلا ثامر الغضبان نص المقترح (يعزل رئيس الجمهورية في حالة عدم الكفاءة والنزاهة ، وتتم الإقالة بعد إدانته من

---

[1] - م (50) من دستور العراق .

المحكمة الدستورية وصدور قرار من الجمعية الوطنيـة) .[1] وعقـب فـؤاد معصوم (سنضعها إدانته ، إذا قلنا " عـزل " رئـيس الجمهوريـة فـي حالـة عدم الكفاءة أو مـن الناحيـة الصـحية) .[2] وتسـاءل نـوري المـالكي (كـأنكم عملتموها شرط الإدانة) .[3] وقال سعد جواد قنديل (لقد جعلتموها قضـيتين مخلوطة ولتكون الإدانة وحدها) .[4] وأوضح فؤاد معصوم (قد يكون هناك إعاقة وغير قادر فآنذاك ليس هناك إدانة ولا أي شيء) .[5] وتساءل المالكي (إذا كان يريد هو أن يستقيل ونحـن هنـا نـتكلم عـن إقالتـه مـن قبلنـا فمـثلاً مريض وليس له المقدرة على العمل ولكنه لا يريـد أن يسـتقيل ؟) .[6] وقـال الغضبان (هناك رأي يقول أنه كيف تعرف أنه غير نزيه ، ففي هذه الحالـة يجب أخذه إلى المحكمة) .[7] وقال سعد جواد قنديل (عدم الكفـاءة وعـدم النزاهة هذان شيئان مختلفان) .[8] وبين فـؤاد معصـوم (تفقـد الأهليـة إذا فقد شرط من شروط العضوية أو إذا أصيب بمرض عضـال يصـعب الشـفاء منه) .[9] وعقب نديم الجابري (يجب أن يكون سبب الإقالة عـدم الكفـاءة أو الأهلية العقلية او البدنية ...... الأهلية نوعان ، أمـا بدنيـة أو عقليـة ، يعنـي أما يفقد عقله أو نزاهته) .[10] وقـال المـالكي (هـو مؤهـل لكنـه انحـاز لفئـة واحدث فتنة سياسية داخل أو خارج الجمعية الوطنية هو مؤهل وكفؤ وليس

---

[1] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج1 ، نفس المرجع ، ص 601 .
[2] - نفس المرجع ، ص 601 .
[3] - نفس المرجع ، ص 602 .
[4] - نفس المرجع ، ص 602 .
[5] - نفس المرجع ، ص 602 .
[6] - نفس المرجع ، ص 602 .
[7] - نفس المرجع ، ص 603 .
[8] - نفس المرجع ، ص 603 .
[9] - نفس المرجع ، ص 603 .
[10] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج1 ، نفس المرجع ، ص 604 .

مريض ... لماذا لا نقول حينما ترى الجمعية الوطنية ضـرورة لإقالتـه) .[1]
وقال فؤاد معصوم (نحن بـدأنا بطريقتنـا العراقيـة بـدأنا بالأشـياء العنيفـة ، فليكون أولاً أن يحق لرئيس الجمهورية أن يقدم استقالته ومـن ثـم بعـد ذلـك ننضـمها بشـروط مثـل فقـدان أهليـة الاسـتمرار بعملـه ..... نحـن جلبناهـا مباشرة كالساطور على رأسه) .[2]

وانتهى الاتفاق إلى صياغة نص المادة (61 / خامساً / د) على النحـو التـالي (أ- مسـاءلة رئـيس الجمهوريـة بنـاء علـى طلـب مسـبب بالأغلبيـة المطلقـة لعـدد أعضـاء مجلـس النـواب - ب – إعفـاء رئـيس الجمهوريـة بالأغلبيـة المطلقـة لعـدد أعضـاء مجلـس النـواب بعـد إدانتـه مـن المحكمـة الاتحادية العليا في إحدى الحالات الآتية :

1 . الحنث باليمين الدستورية .

2 . انتهاك الدستور .

3 . الخيانة العظمى) .

وانفرد الدستور العراقي لسنة 2005 بين كُل الدساتير العربية في مُساءلة الرئيس عن عدم الكفاءة والنزاهة ، فقد نصت المادة (138/ج) على أن (لمجلس النواب إقالة أي عضو من أعضاء مجلس الرئاسة بأغلبية ثلاثة أرباع عدد أعضائه بسبب عدم الكفاءة أو النزاهة) . ومِن استعراض نص المادة (138/ج) يبدو أنه جاء محشوراً أو في غير موضوعه أو موضعه من

---

[1] - نفس المرجع ، ص 604 .
[2] - نفس المرجع ، ص 605 .

الدستور ، فما المقصود بعدم النزاهة أو الكفاءة ؟ وما هو القاسم المُشترك بينهما ، فمفهوم عدم النزاهة ينصرف إلى استغلال الرئيس غير المشروع لمنصبه تحقيقاً لمكاسب مادية أو معنوية غير مشروعة . أما عدم الكفاءة فينصرف ، إلى عدم أهلية الرئيس وعجزه على أداء المهام المُناطة به دستورياً . وفي الجرائم الثلاث السابقة (الخيانة العُظمى – الحنث في اليمين الدستوري – انتهاك الدستور). ميّز الدستور بين سُلطة الاتهام والمحاكمة ، إذ أناط بمجلس النواب بأغلبيته المُطلقة صلاحية الاتهام ، وترك للمحكمة العُليا سُلطة الفصل بالبراءة أو الإدانة ، وبناءً على حكم الإدانة للمجلس بالأغلبية المُطلقة إعفاء الرئيس مِن مهام عمله .

أما في حالة عدم الكفاءة أو النزاهة ، فقد جمع الدستور بيد مجلس النواب سُلطة الاتهام والمحاكمة (لمجلس النواب إقالة أي عضو من أعضاء مجلس الرئاسة بأغلبية ثلاثة أرباع عدد أعضائه بسبب عدم الكفاءة أو النزاهة) . [1] والملاحظ أن المادة (138/ثانياً/ج) لم تُشِر مُطلقاً إلى أن قرار مجلس النواب القاضي بإقالة الرئيس بسبب عدم نزاهته لا بُد أن يكون مبنياً أو مستنداً لقرار أو تقدير هيأة النزاهة ، وهي الهيأة المُخولة دستورياً وقانوناً بالتحقيق في قضايا النزاهة وإليها يعود القول الفصل ببراءة أو إحالة المُتهم الذي تتولى التحقيق معه إلى الجهات المُختصة.وإذا افترضنا جدلاً أن قرار مجلس النواب القاضي بعزل الرئيس بسبب عدم نزاهته لابُد أن يكون مبنياً على قرار هيأة النزاهة . فعلى ماذا يستند قرار مجلس النواب القاضي بعزل الرئيس بسبب عدم كفاءته ؟ ولنا أن نتساءل ألا يفسح هذا النص المُطلق المجال واسعاً لتأثير الاعتبارات السياسية في قرار العزل ؟ ثم ألا

---

[1] - م (138/ثانياً/ج) من دستور عام 2005 .

يكون هذا النص سبباً لإثارة أزمات سياسية بين الكُتل النيابية أو القوميات والمذاهب الدينية ؟ إذا ما علمنا أن العمل جرى ومنذ قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام 2004 واستمر في ظل دستور عام 2005 على أن يكون الرئيس من القومية الكردية .

وأخيراً نتساءل ، هل يمكن الحديث عن كفاءة أو عدم كفاءة الرئيس وظيفياً في ظل دستور تبنى النظام البرلماني التقليدي أو الأقرب إليه أسلوبا للحكم ؟ فالرئيس في ظل دستور سنة 2005 لا يملك من الصلاحيات إلا القليل وحتى هذا القليل مِن الصلاحيات أشركت معه سُلطات أخرى في مُمارستها إضافة لطابعها التشريفي البروتوكولي الغالب .

رابعاً- العجز :- العجز لغة ، بالعين و الجيم والزاي ثلاثة أصول صحيحة ، وهي تدل على الضعف أو مؤخرة الشيء ، أما الضعف فنقول ، عجزت عن الشيء فأنا عاجز أي ضعيف ، والعجز نقيض الحزم ، فقالوا المرء يعجز لا محال .[1]

والملاحظ أن الفقه العربي نأى بنفسه عن تعريف عجز الرئيس ، ربما للاعتقاد السائد أن عزل الرئيس في البلاد العربية لهذا السبب أمر مُستبعد إلا في حالة الانقلاب الذي يتخذ من العجز الصحي غِطاءً له . ففي الواقع عجز رؤساء عرب متعددون عن مُمارسة مهامهم الدستورية لعقد أو أكثر من الزمن ولم يجر عزلهم ، في الوقت الذي عُزِل فيه العديد مِن

---

1 - أبي الحسن أحمد بن فارس بن زكريا ، معجم مقاييس اللغة ، راجعه د.محمد عوض مرعب ، فاطمة محمد هلال ، 712 .

الرؤساء بحجة العجز الصحي مع تمتُعِهِم بكامل القدرة على مُمارسة مهامهم الدستورية .

ويمكن تعريف عجز الرئيس الصحي أنه (فقدان الرئيس بسبب المرض أو الإصابة قدرته بشكل كُلي ونهائي عن مُمارسة مهام عمله) . على ذلك أن العجز الجزئي المؤقت لا يُعد مانعاً عن مُمارسة العمل ، ولا يُعد مُبرِراً لإنهاء ولاية الرئيس .

والملاحظ أن الدستور العراقي لم ينص صراحة على عجز الرئيس الصحي ، لكن حالة العجز النهائي كسبب لإنهاء ولاية الرئيس يُمكن استنتاجها ضِمناً من نص المادة (75/ثالثاً) من الدستور (يحلّ نائب رئيس الجمهورية محل رئيس الجمهورية عند خلو منصبه لأي سبب كان ، وعلى مجلس النواب انتخاب رئيس جديد .....) . ويُثير التنظيم الضمني لحالة عجز الرئيس العديد من الإشكالات والتساؤلات بشأن من يطلب إعلان حالة العجز ، إذا لم يُبادر الرئيس لتقديم هذا الطلب أو لم يكُن قادِراً على تقديمه . ومثل هذا الإشكال أُثير في الولايات المُتحدة بسبب عدم تنظيمه في المادة الثانية من الدستور (نظمت حالة العجز) واستقر الرأي على أن الرئيس فقط هو من يحق له الإعلان عن حالة العجز [1] وليس لأي سُلطة إرغامه على هذا الإعلان إذا لم يُبادر إليه وإن كان عاجزاً من الناحية الفعلية .

ويبقى هذا الإشكال قائماً في العراق (الجهة التي تتولى تقرير وإعلان حالة العجز) . في ظل التنظيم الدستوري الضمني لحالة العجز

---

1 - د.أحمد كمال أبو المجد ، رئيس الولايات المتحدة (اختياره – سلطاته) محاضرات ألقيت على طلبة الدبلوم العالي ، القانون العام ، 1975 – 1976 ، مطبوعة بالرونيو ، ص144 .

وربما كان لمجلس النواب تقرير وإعلان عجز الرئيس باعتبار أن من يملك التعيين يملك العزل ، وبذات الأغلبية التي يُنتخب بها .

المبحث الثاني

صلاحيات الرئيس

يُعد رئيس الجمهورية في الدستور العراقي أحد فرعي السُلطة التنفيذية ، ورئيسها فقد نصت المادة (67) من الدستور على أن (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن ، يمثل سيادة البلاد ، ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور والمحافظة على استقلال العراق وسيادته ووحدته وسلامة أراضيه وفقاً لأحكام الدستور) .

ويُلزم في النظام البرلماني أن يكون رئيس الدولة غير رئيس الوزراء أو رئيس مجلس الوزراء ، إذ لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يجمع بين المنصبين فالنظام البرلماني يقوم على وجوب الفصل العضوي بين المنصبين .

وانقسم رأي الفقه بشأن تحديد دور رئيس الدولة في النظام البرلماني بين اتجاهين ، وكان لكل اتجاه حُججه ومسوغاته التي يستند إليها في تأييد ما يذهب إليه ، فقد ذهب الاتجاه الأول إلى أن طبيعة النظام البرلماني تستلزم دوراً شكلياً سلبياً لرئيس الدولة واختصاصات اسمية يمارسها بواسطة وزرائه . [1] بل أن بعض الفقه يذهب إلى أن الرئيس في النظام البرلماني ليس له إلا توجيه النُصح والإرشاد لهيئات الدولة الأخرى دون أن يكون له

---

[1] - د.عبد العزيز إبراهيم شيحا ، مبادئ الأنظمة السياسية ، 1982 ، ص 150 .

المباشرة في شؤون الحكم .[1] أما الاتجاه الثاني ، فيرى أن النظام البرلماني لا يتقاطع ومنح رئيس الدولة صلاحيات فعلية ، فالسُلطة التنفيذية في هذا النظام لم تُمنح للوزارة وحدها بل يشترك معها رئيس الدولة ، فكما أن البرلمان يمكن أن يتألف من مجلسين فإن السُلطة التنفيذية يمكن أن تكون مزدوجة وهذا ما ينتهي إلى وضع حد لإساءة استعمال السلطة والاستبداد بها كما يؤدي إلى زيادة التروي والتفكير في تصريف الأمور .[2]

وإضافة إلى المبادئ العامة التي تحدد دور الرئيس في النظام البرلماني تلعب بعض الاعتبارات الشخصية والأوضاع السياسية دوراً هاماً في توسيع أو تضييق صلاحيات الرئيس ، فالظروف السياسية التي تمُر بها الدولة قد توسع من صلاحيات الرئيس كونه يُمثل رمز الدولة وعنصر التوازن بين السُلطات لا سيما إذا ما توزعت المناصب السيادية بين القوميات والمذاهب ، كأن تكون رئاسة الحكومة لقومية أو مذهب ، ورئاسة البرلمان لقومية أخرى أو مذهب مختلف كما في لبنان في ظل دستور 1926 ، حيث أناط اتفاق الطائف بالمذهب السُني رئاسة الحكومة ، والمذهب الشيعي رئاسة البرلمان وأوكل للديانة المسيحية رئاسة الدولة .

ومِن المؤكد أن التاريخ السياسي والنضالي للرئيس يؤثر بشكل محوري في تحديد دوره السياسي ، فانحدار الرئيس من أسرة ذات تاريخ عريق في مناهضة الأنظمة الدكتاتورية ، ومواصلة الرئيس لهذا الدور ينعكس إيجابا على توسيع مشاركته في الحياة السياسية والدستورية وإن كان

---

[1] - د.محسن خليل ، النظم السياسية والدستور اللبناني ، دار النهضة ، النهضة العربية ، بيروت ، 1979 ، ص 283.

[2] - د.حسين عثمان محمد عثمان ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، الدار الجامعية ، الإسكندرية ، 1989 ، ص 245 – 246 .

دوره محدود بموجب الدستور فرئيس بهذه المواصفات والتاريخ يؤثر في كل أطراف العملية السياسية والحكومة ومثل هذا الاعتبار أثر في تحديد دور الرئيس العراقي طالباني ، أول رئيس في ظل دستور 2005 الدائم ، فالرئيس طالباني بتاريخه النضالي الطويل ومقارعته للاحتلال ، وعلاقته المتوازنة مع كل أطراف العملية السياسية بقومياتهم ودياناتهم ومذاهبهم المختلفة انتهى إلى توسيع صلاحياته الفعلية ولاسيما السياسية وأضطلع بدور يفوق ذلك المرسوم له بموجب الدستور .

كما أن طبيعة شخصية الرئيس وثقافته وعلاقاته العُقلائية تلعب دور لا يُستهان به في رسم وتحديد دوره السياسي والدستوري ، من ذلك مثلاً أن طبيعة شخصية الرئيس العراقي جلال الطالباني التي تميل إلى المزحة والدعابة وإتقانه للغة العربية على الرغم من قوميته الكردية ساعدت إلى حد كبير على ممارسة دور محوري في تخفيف وطأة الأزمة السياسية التي كانت تعصف بالعملية السياسية بين الحين والآخر بعد سنة 2003. حيث كان القصر الرئاسي مكاناً لاحتضان اللقاءات الثنائية والجماعية بين أطراف العملية السياسية وكثيراً ما انتهت هذه اللقاءات إلى نزع فتيل الأزمة في أكثر من مناسبة.

ولا يمكن إغفال آلية اختيار الرئيس ودورها في رسم حدود صلاحياته واختصاصاته ، فاختيار الرئيس مِن قِبل البرلمان يدعو إلى تقييد صلاحياته في أضيق نطاق مرسوم للرئيس في ظل النظام البرلماني ، في حين أن اختيار الرئيس مِن قِبل الشعب مباشرة مدعاة لتوسيع صلاحياته حيث نال الرئيس ثقة الجمهور مباشرة ، كما أن الآلية الأخيرة في الاختيار من شأنها تحرير الرئيس من هيمنة البرلمان ، فشعور الرئيس بأنه مدين في

رئاسته للبرلمان قد تدعوه إلى الخضوع لتوجيهاته وآرائه بل ميوله واتجاهاته القومية والمذهبية رداً للجميل ورغبة في الظفر بولاية ثانية متى كان الدستور يجيز ذلك .

ولا بُد من الإشارة إلى وزن الكتلة النيابية التي ينتمي لها الرئيس تلعب الدور الأبرز في رسم ملامح دوره السياسي ، فانتماء الرئيس للكتلة الأكبر أو إحدى الكُتل البرلمانية الكبيرة مِن شأنه توسيع دائرة صلاحياته ، بعكس الحال لو اختير الرئيس من كتلة ثانوية أو رئيس مستقل توافقي إذ أن الاستقلال أو التوافق على رئيس مستقل من شأنه تحجيم دوره وتحويله إلى رئيس شرفي بروتوكولي يخضع لتأثير الكُتل التي أوصلته إلى سدة الرئاسة.

على ذلك أن دور الرئيس في الحياتين الدستورية والسياسية يخضع لِعِدة اعتبارات خارجة عن الدستور ، إضافة لذلك المحدد له في الدستور ولا يمكن الجزم المسبق بدوره كونه يعمل في ظل نظام برلماني .

وفي العراق ، مارس الرئيس بموجب دستور 2005 العديد من الصلاحيات منها ما هو تنفيذي ومنها ما هو تشريعي وقضائي ، وسنبحث في هذه الصلاحيات تِباعاً :-

المطلب الأول

اقتراح تعديل الدستور

التعديل لغة ، التقويم ويُقال تعدّيل الشيء تقويمه ، وعّدله تعديلاً فأعتدل أي قومه فاستقام وكل مثقف مُعدل وتعديل [1] ، وعدّل الحكم تعديلاً أقامه [2] وفي تاج العروس وكل ما تناسب فقد اعتدل وكل ما أقمته فقد عدّلته بالتشديد [3] ، وعدلته تعديلاً فأعتدل سويته فأستوى . وفي الحديث (من اعتدل يوماه فهو مغبون) لعله يريد بذلك اليومين القابلين للزيادة في فعل الخير . [4] على ذلك أن التعديل لغة هو الأقرب دلالياً إلى تسوية الدستور وإقامته من سائر المصطلحات التي تتجه نحو حقل دلالي دون غيره مثل التنقيح الذي يذهب إلى معنى التهذيب أي إخراج الشائب وغير الصالح من النص .

والتعديل في الاصطلاح ، إدخال التغيير على الشيء بالحذف أو الإضافة أو الاستبدال . وهو إضافة النص إلى الدستور الأصلي أو حذفه أو استبداله ، سواء أكان الاستبدال مخالف للنص الأصلي أو غير مخالف وعندها يأتي على سبيل الشرح والإيضاح للنص الأصلي . وبالعودة إلى الدساتير العربية نجد أن غالبيتها أوردت مصطلح (تعديل) للدلالة على تعديل الدستور ، فقد ورد مصطلح تعديل في كل من الدستور العراقي لسنة 2005 (أولاً – لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لـ (5/1) أعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور) . [5] والدستور اليمني لسنة 1991 (لكل من رئيس الجمهورية ومجلس النواب طلب تعديل مادة أو أكثر

---

[1] - محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي ، مختار الصحاح ، دار الكتاب العربي ، بيروت ، 1981 ، ص 481 .

[2] - الفيروز آبادي ، القاموس المحيط ، ج4 ، ص 13 .

[3] - الزبيدي ، تاج العروس ، ج8 ، ص 10 .

[4] - الشيخ الطريحي ، مجمع البحرين ، ج3 ، ص 134 .

[5] - م (126) من الدستور العراقي لسنة 2005 .

من مواد الدستور ويجب أن يذكر في طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها و الأسباب والمبررات الداعية للتعديل ....) . [1] والدستور البحريني لسنة 2002 (للملك حق اقتراح تعديل الدستور...).[2] والدستور الإماراتي لسنة 1971 (إذا رأى المجلس الأعلى أن مصالح الاتحاد العليا تتطلب تعديل هذا الدستور قُدِم مشروع تعديل دستوري إلى المجلس الوطني للإتحاد) .[3] والنظام الأساسي العماني لسنة 1996 (لا يجري تعديل هذا النظام إلا بنفس الطريقة التي تم بها إصداره) . [4] والدستور القطري لسنة 2003 (لكل من الأمير ولثلث أعضاء مجلس الشورى حق طلب تعديل مادة أو أكثر من هذا الدستور ....) . [5] والدستور السوري لسنة 1973(-1- لرئيس الجمهورية كما لثلث أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح تعديل الدستور -2- يتضمن اقتراح تعديل النصوص المُراد تعديلها .... -3- يشكل مجلس الشعب فور ورود اقتراح التعديل إليه ....) . [6]والدستور الأردني لسنة 1952 (تطبق الأصول المبينة في هذا الدستور بشأن مشاريع القوانين على أي مشروع لتعديل هذا الدستور ويشترط لإقرار التعديل ....) . [7] والدستور الجزائري لسنة 1996 (لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري....) . [8]

---

[1] - م (158) من الدستور اليمني لسنة 1991 .
[2] - م (35/أ) من الدستور البحريني .
[3] - م (2/144) من الدستور الإماراتي .
[4] - م (81) من النظام الأساسي العماني .
[5] - م (144) من الدستور القطري .
[6] - م (149) من الدستور السوري .
[7] - م (1/126) من الدستور الأردني .
[8] - م (174) من الدستور الجزائري .

واستعمل الدستور الكويتي لسنة 1962 والتونسي لسنة 1959 مصطلح التنقيح للدلالة على التعديل ، فقد نصت المادة (174) من الدستور الكويتي على أنه (للأمير ولثلث أعضاء مجلس الأمة حق اقتراح تنقيح هذا الدستور بتعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكامه أو إضافة أحكام جديدة إليه فإذا وافق الأمير وأغلبية الأعضاء .... على مبدأ التنقيح ....) ونصت المادة (76) من الدستور التونسي على أن (لرئيس الجمهورية أو لثلث أعضاء مجلس النواب على الأقل المُطالبة بتنقيح الدستور ....) . ونصت المادة (77) على أن (ينظر مجلس النواب في التنقيح ....) .

واستعمل الدستور المغربي لسنة 1996 والموريتاني لسنة 2001 مصطلح المراجعة للدلالة على التعديل ، فقد نص الدستور المغربي على أن (للملك ولمجلس النواب ولمجلس المستشارين حق اتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور ، للملك أن يستفتي شعبه مباشرة في شأن المشروع الذي يستهدف به مراجعة الدستور) .[1](إن اقتراح مراجعة الدستور ....) .[2] (تعرض مشاريع واقتراحات مراجعة الدستور .... تصير المراجعة نهائية بعد إقرارها بالاستفتاء) .[3] ونص الدستور الموريتاني لسنة 2001 على أن (-1- يملك كل من رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان مبادرة مراجعة الدستور -2- لا يناقش أي مشروع مراجعة مقدم .... -3- لا يصادق على مشروع مراجعة ..... -4- لا يجوز الشروع في أي إجراء يرمي إلى مراجعة الدستور ....) .[4] (تعتبر مراجعة الدستور نهائية ...) .[1] (لا يقدم

---

[1] - م (103) من الدستور المغربي .
[2] - م (104) من الدستور المغربي .
[3] - م (105) من الدستور المغربي .
[4] - م (99) من الدستور الموريتاني .

مشروع المراجعة .... وفي هذه الحالة لا يصادق على مشروع المراجعة).[2]

أما الدستور اللبناني لسنة 1926 فقد استعمل مصطلح إعادة النظر للتعبير عن التعديل (يمكن إعادة النظر في الدستور بناءً على اقتراح رئيس الجمهورية ....) .[3] (يمكن أيضاً إعادة النظر في الدستور بناءً على طلب مجلس النواب...).[4]

والدستور قانون كسائر القوانين الأخرى ، وما يميز الجامد منها أنها تخضع لإجراءات خاصة في تعديلها تختلف عن تلك المُتبعة في تعديل القانون العادي مراعاة لأعلويته وسموه على كافة التشريعات مكانة ، كونه يؤسس للنظام الدستوري والسياسي والاقتصادي والاجتماعي في الدولة ، والمساس بقواعده دون إجراءات خاصة يعني المساس بأساس نظام الدولة دون أساس أو حاجة ، وكثيراً ما يجري تعديل التشريع العادي دون حاجة فعلية ولكن تحقيقاً لمصلحة حزبية أو سياسية ضيقة . وإذا كان مثل هذا التعديل يلحق الضرر بالمصلحة العامة فإنه أكثر ضرراً إذا انصب على الدستور ، فقد يؤثر هذا التعديل على وحدة الدولة واستقلالها ومصيرها . وقد لا يمكن تدارك آثاره السلبية من هنا تحيطه السُلطة التأسيسية الأصلية بإجراءات خاصة مُعقدة عادة ، بل يحظر بعضها تعديله في ظل الظروف الاستثنائية كالحرب والاحتلال .

---

[1] - م (100) من الدستور الموريتاني .
[2] - م (101) من الدستور الموريتاني .
[3] - م (76) من الدستور اللبناني .
[4] - م (77) من الدستور اللبناني .

ومنها ما يحظر التعديل إلا بعد مرور مدة زمنية معينة على تاريخ نفاذه ضماناً لاستقراره في التطبيق وإضفاءً لمزيد من المهابة عليه . وتأبيد تعديله ضرب من ضروب العبث ، والحكم على الدستور بالفشل حيث سيصبح بالضرورة هناك فجوة بين النص والحاجة الأمر الذي قد يستلزم استبداله بغيره مسايرة للحاجة والمستجدات ، وهي مسألة قد تستغرق بالضرورة عِدة سنوات وتبقى الفجوة الدستورية قائمة تبحث عن علاج ، بل أن هذه الفجوة قد تنتهي إلى أزمة سياسية أو قد يترتب عليها آثار لا يُمكن تداركها . مِن هُنا جرى النص في الدساتير على الحظر الموضوعي النسبي المُطلق دون الحظر الكُلي المُطلق ، بل أن بعض الفقه عدّ مثل هذا الحظر غير مشروع أو هو الحكم على الدستور بالفشل والموت آجلاً أم عاجلاً .

ومع ظهور أول دستور وضعي مُدون ظهرت فكرة تعديل الدستور ، حيث نص الدستور الأمريكي لسنة 1787 في المادة (5) منه على التعديل . ومنذ ذلك الحين والدساتير المدونة تنص على التعديل وترسم آليته وتحدد شروطه .

ومنذ ظهور فكرة تعديل الدستور والفقه انبرى دفاعاً عنها ، فقد أقرّ الفقيه (فاتيل) فكرة التعديل لكنه اشترط أن يتم بإجماع الأمة أو غالبيتها . ورأى الفقيه (سابيس) أن الأمة تستطيع تعديل دستورها متى ما أرادت ذلك فهي غير مقيدة بشيء وتستطيع أن تتجاوز كل الأشكال التي نص عليها الدستور .

أما (جان جاك روسو) فذهب إلى أن طبيعة الأفراد مهما تفرض عليهم من قوانين لا تستطيع تبديلها ، ولكن إذا كانت هذه القواعد تتقاطع مع

الطبيعة والعقل فيُمكن تعديلها بالشكل التي وضعه فيه نفسه . [1] ويرى الفقيه (هوريو) أن النص صراحة على تعديل الدستور وتحديد إجراءاته ليس إلا وسيلة لتجنب الإجهاز عليه بالثورة أو الانقلاب ويُنصح بعدم اللجوء إلى التعديل إلا إذا كان حلاً أخيراً لتفادي الأزمة السياسية ، مِن هُنا يعمل المُشّرع الدستوري على وضع نظام متوازن يُجيز كقاعدة عامة تعديل نصوص الدستور ، وذلك بإلغاء بعضها أو استبدالها بأخرى أو الإضافة إليها ، ولكن بشرط أن يتم التعديل بأشكال وإجراءات خاصة ومختلفة عن تلك المُعتمدة في تعديل القانون العادي . [2]

وأخذت إجراءات تعديل الدستور حيزا واسعاً من مناقشات الجمعية التأسيسية ، وتباينت الآراء بشأنها لكنها كانت تجمع على جمود الدستور ، وإفراده بإجراءات تختلف عن إجراءات تعديل القانون العادي ، فقد تلا علي الأديب مقترح للنصوص المنظم لإجراءات التعديل ، (يعد هذا الدستور القانون الأعلى للبلاد ، وتعتبر باطلة كل القوانين المخالفة له) ، (1- يحق لرئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء الاتحادي مجتمعين ، اقتراح تعديل الدستور كما يحق لـ20 % من أعضاء الجمعية الوطنية اقتراح التعديل الدستوري - 2- يتضمن اقتراح التعديل النصوص المراد تعديلها والأسباب الموجبة لذلك - 3- تنظر الجمعية الوطنية في اقتراحات تعديل الدستور مرة في كل دورة انتخابية - 4- تشكل الجمعية الوطنية فور ورود اقتراح التعديل إليها لجنة خاصة لبحثه - 5- تناقش الجمعية اقتراح التعديل فإذا

---

[1] - د.إسماعيل ميرزا ، القانون الدستوري مقارنة الدستور الليبي و دساتير الدول العربية الأخرى ، دار الملاك للفنون و الأدب و النشر ، بغداد ، ط3 ، 2004 ، ص 319 .

[2] - نقلاً عن د.خليل حميد عبد الحميد ، القانون الدستوري – المكتبة القانونية – بغداد – 2005 – ص117 .

أقرتـه بأكثريـة ثلثـي أعضـاءها ، اعتبـر التعـديل نهائيـاً شـريطة اقترانـه بمصادقة رئيس الجمهورية وادخل في متن الدستور) .[1]

وتساءل الشـيخ همـام حمـودي (لـيس هنـاك اسـتفتاء ؟) .[2] فأجـاب السيد الأديب (لا الاستفتاء أيضـاً جـاري بـه لا أعـرف أيـن مـذكور ، أنـي أعرف متفق عليه باللجنة على إجراء الاستفتاء) .[3] الشيخ حمودي متسائلا (سري ؟) .[4] رد السيد الأديب (لا محتمل مذكور في مكان آخر ، لكن أنا أذكر هنا أن كل أعضـاء اللجنـة متفقين علـى أن تعـديل الدسـتوري يجـري بالاستفتاء) .[5] فاقترح الشيخ حمودي (ممكن أن نضيف هنا بعد الاسـتفتاء عليه) .[6] فأجاب الأديب (نعم بعد الاستفتاء عليه ممكن أن تـدخلوا العبـارة عليه . " وأضاف الأديب " -6- يجب التزام التعديل بوحدة محتوى الدستور ومبادئه الأساسية ، .... يعني أي تعديل ينبغي أن لا يخل بالمجموع الكلي ، لا يكون هناك أحكام متناقضة مع بعضـها الـبعض) .[7] وقـال فريـدون عبـد القادر (هذا يختلف عن الدسـتور الـذي ناقشـناه) .[8] فـرد الأديـب (لا هـذه فقط تعديلات بسيطة) .[9] وثنى الشيخ حمودي (أستاذ فريدون لحـد الآن لـم يحصل تغييـر جـوهري) .[10] وأضـاف الأديـب للـنص (7- لا يجـوز أن يمس التعديل الشكل الجمهوري الاتحادي الديمقراطي التعددي للدولة ودينها

---

[1] - نفس المرجع ، ص805 .
[2] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج1 ، نفس المرجع ، ص805 .
[3] - نفس المرجع ، ص806 .
[4] - نفس المرجع ،ص806.
[5] - نفس المرجع ،ص806.
[6] - نفس المرجع،ص806.
[7] - نفس المرجع ، ص806.
[8] - نفس المرجع ،ص807.
[9] - نفس المرجع ، ص807.
[10] - نفس المرجع ، ص807.

الرسمي وحقوق الإنسان وحريات المواطنين التي أقرها الدستور - 8- لا يجوز تعطيل أي حكم من أحكام هذا الدستور إلا أثناء قيام الأحكام العرفية وفي الحدود التي بينها القانون المنظم لتلك الأحكام - 9- يعمل بهذا الدستور من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه في الاستفتاء العام وكذلك أي تعديل يجري عليه ونشره في الجريدة الرسمية) .[1] وعقب محسن القزويني (أرى أيضاً أنه في الفقرة السادسة من المادة الثانية بحاجة إلى تعديل لأن لا يجوز أن يمس التعديل كذا وكذا ، هذه مذكورة في المبادئ الدستورية مجموعة ، ونحن نلاحظ أن ما ذكر جيد لكن هناك أمور غير مذكورة في هذا المجال وأنا أعتقد أنه اختصار ممكن أن نقول لا يجوز أن يمس التعديل المبادئ الدستورية المذكورة في الباب الأول لأنه أكو عدم جواز سن قوانين مخالفة للدين عدم جواز سن قوانين مخالفة للحريات هذا أيضاً موجود فأعتقد أنه اختصاراً نذكر المبادئ الدستورية) .[2] وعقب منذر الفضل (حقيقة في ما يتعلق بموضوع تعديل الدستور ليس من المحبب أن يتم تعديل الدستور بين فترة وأخرى خاصة بالنسبة للعراق والبلاد العربية وغيرها من البلدان المشهورة بعدم احترام القانون والدستور مثل سوريا ومصر وغيرها لا يحبذ فتح الباب أمام تعديل الدستور وإنما أن صح التعبير نفتح شباك صغير لكي تهب من هذا الشباك رياح التغيير على نصوص الدستور وأمامنا الدستور الأمريكي " 7 " نصوص أو " 7 " مواد لأكثر من 200 سنة تعدل خلالها " 27"[3] مرة فقط بفعل التغييرات الدولية التي حصلت ما يتعلق بالإعلان العالمي لحقوق الإنسان وغير ذلك وتفتخر

---

1 - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج1 ، نفس المرجع ،ص807 .

2 - نفس المرجع ، ص 808.

3 - عدل الدستور الأمريكي " 26 " تعديل وليس " 27 " تعديل .

الشعوب والدول بجمود دساتيرها واحترامها وعدم تعديلها إلا للضرورة القصوى ، انتم تعلمون سيداتي سادتي في ما يتعلق بالجمهوريات الوراثية كيف يتم تعديل الدستور في سوريا لكي يكون أبن رئيس الجمهورية هو الوريث الشرعي الوحيد ، بل حتى في مصر كانت هناك محاولات من الرئيس مبارك في أن يكون أبنه جمال مبارك في تعديل المادة " 58 " هذا في الحقيقة استخفاف بعقول الشعوب وهذا لا يجوز في الواقع وعلى هذا الأساس أنا أرجو من جنابكم الكريم ومن حضرات الأخوة والأخوات الحضور أن نتعلم من دروس الماضي وخاصة في العراق ولا نفسح المجال في هذا الميدان إلا للضرورة القصوى وبشروط وبقيود في عملية تعديل الدستور ، بالتأكيد هناك جهد مشكور من الأخوان الأفاضل الذين ساهموا في كتابة الأحكام الختامية ، ولكن لدي ملاحظات إذا سمحوا لي بخصوص الصياغة القانونية لأن هناك فن في الصياغة القانونية المهم أن الأفكار موجودة لكن يجب أن تعطى إلى خبراء قانونيين متخصصين في الصياغة القانونية لأن الحرف الواحد يعطي معنى ويغير كل النص القانوني ولاحظت أن هناك تكرار في كثير من النصوص بل أن هناك تكرار حتى في المواد الدستورية في المجاميع الأخرى في هذا الميدان ولا يتسع المجال للدخول بتفاصيل هذا الموضوع ....) .[1] وأكد سعدي البرزنجي على ضرورة إعادة الصياغات (لدى اقتراح الحقيقة أن عمل اللجنة عمل مشكور لكن العمل مرتبك قليلاً اقترح يعودون للاجتماع في ظل هذه الملاحظات ليعيدوا الصياغة ، الشيخ همام حمودي : الصياغة ليس من مهامهم سوف نخول جهة قانونية نحن نناقش الأفكار فقط

[1] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص808-809.

الصياغات سوف تعدل وتقدم لكم والآن نستمر كي لا يدركنا الوقت ، نحاول أن نخلص لكن النقاط الرئيسية التعديل متى يكون لو أنكم تناقشون به يكون من الأفضل) .[1] وأبدى أكرم الحكيم رأيه (أرجع إلى موضوع قضية المرونة ، درجة المرونة أنا أتصور أن المسألة ليست اختيارية فلا نجلس لنختار هل نكون مرنين أو جامدين ، أتصور عاملين مهمين يتحكمون بالموضوع : الأول درجة استقرار الأرضية السياسية والاجتماعية حين إقرار الدستور يعني إذا الأرضية السياسية والاجتماعية في البلد مستقرة تشجع باتجاه مزيد من الجمود والتصعب في التعديلات لأن اكو أرضية سياسية ثقافية اجتماعية مستقرة بوضعها الطبيعي ، أما إذا قواعد العلاقة بين مكونات الشعب بين مكونات المجتمع أو بين القوة السياسية التي لها تأثير غير مستقرة هذه بالحقيقة تدفع باتجاه أن نزيد من درجات المرونة ، المسألة ليس قرار مزاجي ولا ذاتي وأنا أفهم لما يوجد ثلاث أنواع من المرونة مرتبطة بشروط موضوعية وهذا عامل يجب تقييمه فالأرضية السياسية ومقدار استقرارها في البلد فنحن نقر مواد دستورية وكمية تقبل هذه الأرضية للتغيير بحكم عوامل بها احتمالات كبيرة وليست أمور غير متوقعة وقد أشار بعض الأخوان إلى هذه النقطة . الشيء الثاني وقد ضرب المثال الأمريكي كم نحن سنفصل أو ما نفصل وهذا أيضاً تم مناقشته في بعض جلسات المواد العامة المختصرة تعطي مجال لعدم التعديل تعطي مجال للجمود ، أما إذا أردنا الدخول في التفاصيل يجب أن نثبت معها درجة عالية ، فهذه مسألة نحن نقررها وقد ناقشناها عندما قلنا متى سيكون التفصيل ، قلنا عندما تكون هناك مشاكل حساسة بالبلد تقتضي

---

[1] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج1 ، نفس المرجع ، ص811 .

التوضيح لأن بدون التفصيل لا تحل المشكلة وقلنا نكون عامين عندما الوضع لا يتحمل هذه المسألة حقيقة نحسبها والتي تحدد درجة المرونة طبعاً منطقياً الاتجاه العام نحو الوسطية ، الحالة الوسطية التي تقبل المرونة إذا أكو دوافع التغيير لكن الاتجاه العام أنا أتصور أيضاً يجب أن يكون بعد كل فترات عدم وجود دور حقيقي للدستور في العراق هو مع زيادة العقبات أمام من يفكر بالتغيير السهل لأن السلطة واضحة مصالحها دائماً السلطة تتجه للتلاعب أو للتوظيف إذا لم أريد[1] أن أستعمل كلمة تتلاعب بمواد الدستور حتى ترضي مصالحها ومصالح القواعد المستفيدة منها فهي معادلة للتوازن بين سعي الحكومة بأن تتحكم بمواد الدستور بحسب ما يوافق مصالحها وبين وجود إمكانية في الدستور لاستيعاب المستجدات أردت فقط إثارة هذا الموضوع لتحديد درجة المرونة في الدستور) .[2] أما ديندار شفيق فطالب بتغيير الأغلبية التي يقر بها الدستور بالجمعية الوطنية (.......... اقترح تعديل الأغلبية التي يقر بها التعديل في الجمعية الوطنية بحيث يكون بأغلبية ثلاثة أرباع بدل من الثلثين وبعد ذلك يجري الاستفتاء ، يعني إذا أردنا نتكلم عن التسلسل المنطقي للتعديل ، موافقة الجمعية بالنسبة للاستفتاء الجماهيري أي الشعبي عليه ، بعد ذلك نقول أنه بشرط مصادقة رئيس الجمهورية عليه يعني إننا قد أعدنا حق " الفيتو " لرئيس الجمهورية لوحده أن يقرر مصير الاستفتاء الشعبي والجمعية ، فانا أقترح أن لا يكون بهذا " الفيتو " ولكن رئيس الجمهورية لا يملك إلا أن يصادق على ما أستفتي عليه وأقرته الجمعية الوطنية ، ويعبر عنه عادة بالتوقيع من قبل

---

[1] - بالرغم من عدم دقة الصياغة وركة العبارة فإننا مضطرين لإيراد النص كما ورد في محاضر لجنة كتابة الدستور دون تعديل .

[2] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ،نفس المرجع ، ص 812-813.

رئيس الجمهورية حتى تكون قانون وتنشر بشكل رسمي ، بالنسبة للفقرة التي تؤكد جمود الفقرات في الدستور عادة وطبيعة النفس[1] الذي به أن هناك فقرات جامدة في الدستور ... لكن هناك فقرات أساسية مبدئية القوى السياسية والمكونات الاجتماعية في العراق متفقة على هذه المبادئ ، المفروض أن نحافظ عليها بالجمود لنحفظ الاستقرار السياسي في العراق بالجمود لبعض الفقرات والتي أشاروا إليها بأن العراق دولة ديمقراطية اتحادية جمهورية طبعاً كما أشار إلى أن بعض القلاقل السياسية تدفع بالمشرعين إلى جمود بعض الدساتير ، مثلاً فرنسا عندما مرت بعدة مراحل من انقلاب على الملكية من دستورية إلى ملكية غير دستورية واضطروا أن يجمدوا الفقرة التي تشير إلى أن فرنسا دولة جمهورية وأن هذه الفقرة جامدة غير قابلة للتعديل وغير قابلة للتغيير نحن ممكن هذه المبادئ نضيف أن هذه الفقرات غير قابلة للتغيير أو غير قابلة للتعديل عبارة تضمن حقوق العراقيين كافة ، ....) .[2] وبين السيد عبد الهادي الحكيم (..... بالنسبة للفقرة السادسة أثني على أن لا يجوز أن يمس التعديل المبادئ الأساسية الواردة بدلاً من تعدادها واحدة واحدة ، بالنسبة للمادة الرابعة الفقرة الثالثة تعمل الجهات المختصة على استصدار القوانين غير القائمة ، أتصور غير المشروعة أو الصادرة أو تعديلها غير واردة ، يمكن أن نجد قوانين تحتاج إلى تعديل مشرعة لكنها تخالف فيجب أن تعدل ، ......) .[3] وقالت فائزة بابا خان (إن مسألة تعديل الدستور في الأحكام الختامية ، بيّن قسم من أعضاء اللجنة كيف يكون التعديل بالنسبة للدساتير

---

[1] - نورد عبارات النص كما وردت في محاضر لجنة كتابة الدستور دون تصرف .
[2] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص813-814 .
[3] - نفس المرجع ، ص814.

المرنة والجامدة نسبياً ، وأنا أقول لو أن هذه الفقرة لم تتحقق بموافقة رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء الاتحادي وأعضاء الجمعية الوطنية وكانت هناك حاجة ملحة جداً وتغيير كبير جداً في المجتمع سيما وأن هناك بوادر في المجتمع العراقي نحو تطور صناعي ونهضة صناعية كبيرة هل سنقف أمام هذا النص الدستوري وعدم تعديله ، فهل نضع الدستور ليحكمنا أم لكي يسهل أمورنا هذه واحدة ، هناك كثير من الدول المتطورة ، الدول الاسكندينافية لديها دستور منذ سنة 1940 موجود ولم يعدل أي نص من نصوصه فهل هذا معناه أن جميع ظروفهم المجتمعية وظروف البلد لا تعدل هناك قوانين وضعت علوية الدستور ، الدستور ثابت لكن هناك قوانين تحكم هذه البلاد وهناك تغييرات ومستجدات ممكن أن تصدر قوانين وهذه القوانين تكون باستفتاء إقليمي شامل لصدورها كي تنظم هذا المجتمع ، فهذا لا يعني إننا نضع دستوراً ويكون هذا الدستور يحكمنا نحن المفروض واضعي الدستور ويكون الدستور شامل ويحتمل جميع المتغيرات بحيث يحوي على جميع المبادئ وجميع الأفكار الذهنية المتطورة لتكون هناك تعديلات قليلة جداً ممكن أن تحدث في المستقبل) .[1]

واستعرض سامي العسكري بمداخلة هي الأقرب للواقع والفهم القانوني الصحيح للدستور والغاية من سنه ، فقال (أنا انطلق من قضية مشروعيتنا في كتابة الدستور ، يعني من الذي أعطانا الحق بكتابة الدستور ، الذي أعطانا الحق هي الجمعية المنتخبة ، والجمعية المنتخبة هم الناس الذين انتخبونا هم الذين أعطونا المشروعية وإلا ليس لدينا أي مشروعية وأقول هذا يجوز أن يتعدل أو لا يجوز أن يتعدل ، صحيح أني سوف أرجع إلى

---

[1] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ،ص816 .

الاستفتاء ولكن أنا الذي أهيئ النص فإذاً أن مشروعيتنا آتية من أن أمة من الناس ، جيل من الناس قد انتخبنا هل يعني أن الجيل الذي قد انتخبنا سوف يكون بعد " 100 " سنة أو بعد " 50 " سنة قطعاً لا ، لا نحن ولا الناس الذين انتخبونا من الذي يعطينا مشروعية أن نحّرم على أجيال قادمة أن تعدل أي شيء حتى ولو اخترنا واحدة من مواد الدستور وأنا وإسلامي أقول حتى لو اخترنا الدين من الناحية الشرعية من الذي أعطانا الحق أن أمنع إنسان بعد " 50 " سنة أن يختار شيء آخر خلاف ما أنا أعتقد به ، الآن الظروف سوف تتبدل حاجات الناس سوف تتغير ، عقول الناس سوف تتبدل ولذلك أنا مع الإقرار بضرورة الحفاظ على الثوابت وعلى ضرورة وضع ضوابط شديدة للتغيير ولكن لست مع أن نضع أشياء ونقول لا يمكن أن يعدل ، بالله عليكم لو كنا نحن وأجدادنا عام " 25 " سانين قانون ، دستور وهم قد سنوا دستور ولكن ليس بطريقتنا لو كان مهيأ لهم أن يسنوا لهذه الطريقة الديمقراطية ، الآن وقالوا أن النظام الملكي لا يمكن تعديله أبداً ماذا سوف يكون موقفنا الآن ، نحن بعد التطور البشري الذي حصل رأينا أن الجمهورية أصلح ، اليوم نحن نتحدث عن النظام الاتحادي والنظام الجمهوري والنظام الديمقراطي من خلال تجربتنا وتجربة البشر معاً يمكن بعد " 100 " سنة أحفادنا ممكن أن يضحكوا منا مثلما بعضنا يضحك على الملكية ، أجدادنا كانوا يقبلوها وأقروا رسائل علماءنا الذين يمثلون قمة الوعي في زمانهم لا أحد يذكر الجمهورية ، الكل تنادي بملك عربي يحكم العراق الآن ولا أحد من علمائنا يقول يأتي ملك عربي أو كوردي فبعد " 100 " سنة كلامنا الذي نقوله الآن غير منطقي فلا يجوز أنا أتكلم عن نفسي وأقول من أعطاني الحق أن أحجر على جيل غير موجود ، من حقي

أن أفرض على جيل انتخبني ويعيش نفس مستوى الوعي الذي أعيشه ونفس التجربة فلا توجد غربة بيني وبينه تقريباً ، أنا من جيله ومن ثقافته أو من عصره ، أما أن أمنع عصر آخر وجيل آخر وأمة أخرى غير موجودة الآن هذه الأمة هذا ممنوع عليكم أنا أقول هذا غير صحيح لا ديمقراطية ولا بشرية ولا إنسانية علينا أن نفكر كيف في جيلنا هذا الحاضر كيف نمنع بعض القضايا التي نعتبرها ثوابت لهذه الدولة يختل النظام السياسي من دونها ، نزيد في الشروط بدلا أن نقول ثلثي نقول ثلاثة أرباع إذا ثلاثة أرباع جمعية منتخبة من الشعب تريد تغيير نأتي نحن وأنتم تعرفون ظروف انتخابنا والمرحلة التي نمر بها نقول لا نحن حرمنا عليكم هذه الفرصة أنا أعتقد هذا غير صحيح وبالتالي لا يصح أن نقول هذا أبداً لا يتغير لأن هذا ليس بالقرآن الكريم هذا من صنع البشر ، والبشر نحن جميعا ليس فينا أحد معصوم كلنا خاضعين لظروف وأفكار ورغبات ممكن تتغير هذه النقطة الأولى........ النقطة الأخرى التي أشار إليها أحد الأخوان يعني أن رئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء تقترح تعديل الدستور تناقش الجمعية بالثلثين تمشي ثم نستفتي الأمة فإذا كلهم وضعناهم في كفة والسيد رئيس الوزراء في كفه ، رئيس الجمهورية يجب أن يوافق ، بعدم موافقة رئيس الجمهورية لا يحصل أي شيء أنا أعتقد إنها يجب أن ترفع أصلاً ولا داعي لربطها برئاسة الجمهورية) .[1] فرد الشيخ همام حمودي (يجب أن يصدر قرار ومرسوم جمهوري) .[2] وعقب العسكري (لكن يصير استفتاء يمشي) .[3] فرد الشيخ حمودي (لكن يوقع نعم) .[1] وعاد العسكري للقول (ما

---

1 - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص 816 -817-819.

2 - نفس المرجع ' ص 818.

3 - نفس المرجع ،ص 818.

نحتاج توقيع رئيس الجمهورية) .[2] فرد الشيخ حمودي (يجب أن يوقع) .[3] وتساءل العسكري (على فرض أنه لم يوقع هل تقيلونه ؟) .[4] فأجاب الشيخ حمودي (خلال " 15 " يوم إذا لم يوقع يصبح نافذ) .[5] وقال خضير الخزاعي (بسم الله الرحمن الرحيم ، أغناني الأستاذ سامي العسكري في حديثه فقط أحببت أن أثني عليه وأذكّر بما يلي : أنه لا ثابت في الحياة إلا التغيير ، التغيير هو الثابت وكل شيء يتحول ويتغير ولذلك أن ندين أنفسنا تاريخياً بالنص أنه لا يجوز أن يمس التعديل الشكل الديمقراطي والاتحادي ، أنا لست مصاب لا بحساسية ولا بأكزمة !!! من هذه المفردات أبداً ولكن اعتقد أن ذكرها عملية تقييد لأجيال لا نملك الحق بتقييدها ، ....) .[6] وأبدت السيدة التفات الفتلاوي بعض الملاحظات (الحقيقة أنذكرت الملاحظتين فقط وأشير إلى أن الفقرة " 7 " يجب أن تحذف على اعتبار أنه إذا ذكرت الأحكام العرفية في نصوص الدستور من خلال مؤسسات الحكومة الاتحادية فسوف تأخذ حاكميتها من دستوريتها بعد لا توجد حاجة إنها تعطل أو لا تعطل ، بالنسبة إلى الفقرة " 6 " أنا مع الأخوان طبعاً ذكرت الملاحظة من السيد القزويني ابتداء لكن ليس مع ذكر أن لا يمس التعديل المبادئ الدستورية يجب التفصيل مع ذكر إضافة بعد أن يكون دين الدولة ومرتبة الإسلام من التشريع).[7] وبين الدكتور عبود العيساوي (بسم الله الرحمن الرحيم ، المادة الثانية تعديل الدستور هذا

---

[1] - نفس المرجع، ص 818 .
[2] - نفس المرجع ، ص 818.
[3] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع،ص 818.
[4] - نفس المرجع ،ص 818 .
[5] - نفس المرجع ، ص 818 .
[6] - نفس المرجع ، ص 819 .
[7] - نفس المرجع ، ص 820 .

العنوان أعطى حق للتعديل ضمن إجراءات معينة وأعطى للدستور أن يكون مرناً في جوانب متعددة ولكن المادة الخامسة والسادسة التي حددت الدستور ، وأن المادة أكدت على أن لا يتم التعديل بوحدة محتوى الدستور ومبادئه وعدم انتهاك القواعد الملزمة في القوانين الدولية ، إضافة إلى المادة السادسة ، سؤال يثار أين مجال التعديل إذا ؟ إذا كان تعديل وتقييد التعديل ، المادة الخامسة أعتقد أن مفاهيمها قابلة للتفسيرات المتعددة لم تكن واضحة كما المادة السادسة فقد أكدت المادة السادسة على النظام الجمهوري والاتحادي والديمقراطي نعم هذا واضح ، ولكن المادة خامساً يمكن أن تفسر بتفسيرات متعددة فيما يخص المحتوى والمبادئ الأساسية وحتى القواعد الملزمة في القوانين الدولية أي قواعد القوانين الدولية التي تخص حقوق الإنسان) . [1] وقال الشيخ احمد عبد الوهاب (بسم الله الرحمن الرحيم ....رقم " 6 " لا يجوز أن يمس التعديل الشكل الجمهوري والاتحادي والديمقراطي ، حرف الواو زائدة الديمقراطي حرف الواو زائدة الديمقراطي التعددي للدولة ، أنا أقترح دين الدولة الرسمي وليس الديمقراطي التعددي للدولة ، ثم ودين الدولة ونعم دينها الرسمي ثم موجود أو وحقوق المواطن والإنسان لنجعلها " و" وليس " أو" ثم المواطن والإنسان أما أن نكتفي بالإنسان ونحذف المواطن أو أن نكتفي بالمواطن أو الإنسان ونعوض بالمواطن مكتوب المواطن والإنسان فهذا تكرار في غير محله أو الحقوق وحريات المواطن والإنسان التي أقرها الدستور ، نقول وحريات المواطن التي أقرها الدستور ونحذف الإنسان .....) .[2] وعقب محمود عثمان (الملاحظات التي أثيرت جيدة لكن لدي إشارة سريعة ، أنا

---

[1] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص 820 - 821 .
[2] - نفس المرجع ، ص 821 -822 .

رأيي أن يكون التصويت بثلاثة أرباع لأغراض التعديل وليس الثلثين وهذا ما حصل في قانون إدارة الدولة تم مناقشة بإسهاب وما دام التعديل تم مناقشته بكثرة فالتصويت بالثلثين قليل ، بالنسبة للنقطة الأخرى لماذا لمرة واحدة ، الجمعية الوطنية دورة واحدة فقط يعني مرة واحدة تقبل طلب التعديل في الدورة الواحدة وإذا كان مرتين هذا تحديد . النقطة الأخرى أنا مع الأخوان الذين قالوا لا يجوز أن يمس التعديل كذا وكذا غير صحيح والمفروض أن نعطي مجال ، نحن مثلاً جمعية وطنية تأتي جمعية وطنية أخرى منتخبة وأكثر شرعية من الناس كلها تشترك إذا أردت أن تعدل شيء لماذا نمنعها بأي حق أعتقد أن هذا غلط فالتعديل يكون بثلاثة أرباع أفضل بذلك تضع ضوابط وشروط أفضل من أن تمنع لما نقول أن فلان لا يجوز أن يتبدل لماذا طيب إذاً الشعب نفسه أراد والشعب نفسه هو مصدر السلطات ويريد أن يغير شيء كيف تمنعه في تصوري هذا يجب معالجته من الأشكال ، ....) .[1] وبين الشيخ جلال الدين الصغير(.......... مسألة أكثرية ثلثي الأعضاء أنا ألفت النظر إلى أن الكثير من الدساتير لا تعدل إلا من قبل الاستفتاء ، كثير من الدساتير تجري الاستفتاء ، والقاعدة التي بنينا بها الدستور وثقفنا الأمة حركنا منظمات المجتمع المدني كلها من أجل إشراك الشعب والجماهير اكبر قطاعات الجماهير بهذه العملية أنا ادعوكم للتفكير بمشكلة قد تحصل وهي أنه قد يأتي لظرف معين أو سبب معين لون واحد سياسي أو لون واحد يتحالف مع لون آخر ليكونوا ثلاثة أرباع بالنتيجة لن يرضوا كل الشرائح الاجتماعية أو الشرائح الشعبية في المجتمع أن نعطيهم هذا الحق في أن يعدلوا بالدستور وبالنتيجة نجمل بهذا الدستور

---

[1] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص 822 .

على بقية المكونات ، أنا أعتقد أن هذه ملاحظة يجب أن ترعى بشكل دقيق ونحيل التعديل إلى عملية الاستفتاء يمكن للجمعية الوطنية أن تناقش التعديل وتنضجه وتصوبه ولكن من له إمضاء التعديل هو نفس الاستفتاء ، فالاستفتاء ليست عملية صعبة طالما إننا نتحدث عن دستور ، القضية الأخرى مع ملاحظة السيد سامي العسكري في قضية إننا لا نمتلك هذا المنع ولكن أعتقد أن من وضع هذه العبارة راعى جملة من الظروف السياسية التي تريد أن تمنح من كتب هذا الدستور حق الطمأنة للآخرين بأن الأحكام وهو مورد الجدل ومورد المجاذبات السياسية أن تتغير ولكن نحن باعتبار إننا نملك حق المنع لابد من إيجاد سقف زمني لهذا عدم الجواز كأن نعلقه على دورتين أو أن نعلقه على مدة زمنية محددة نكون بها قد بعثنا برسائل الطمأنة بالشكل الذي يطمئن فيه المكونات الاجتماعية والسياسية بالإضافة إلى ذلك على سبيل المثال لو إننا قررنا أن نقول دورتين الجيل الذي استفتي به هذا الدستور هولا زال موجوداً ، أما الأجيال اللاحقة لا نمتلك أي صلاحية لا شرعة ولا عرفية ولا موضوعية في هذه القضية بالنسبة إلى دين الدولة العبارة لا يمكن أن تطمئن دين الدولة موجود عبارة في كل الأنظمة العلمانية دين الدولة الرسمي هو الإسلام وينتهك الإسلام بكرة وعشية فلابد من تثبت العبارة ضمن الملاك الحقيقي ودور الإسلام في التشريع هذه العبارة التي يمكن أن تترجم كل المحتوى الموجود داخل العبارة التي اتفقنا على أن يكون للإسلام هذا الدور ، تبقى قضية أخرى ألفت الانتباه فيما يتعلق بهذا الدستور حين سيسن سيستفتي ويمضي سنواجه حقيقة أن الكثير من القوانين الموجودة في هذا البلد يجب أن تتغير سيحصل لدينا فراغ قانوني كبير والمشكلة ستحال بالتتابع إلى المحكمة الدستورية باعتبار وجود أحكام قانونية مخالفة للدستور أنتم في الفقرة الأخيرة تعمل

الجهات المختصة على استصدار القوانين غير القائمة والتي يستلزمها هذا بشأن القوانين الجديدة ، ولكن ماذا بشأن القديمة لماذا تم تحديد إليه وسقف زمني وقلتم أن خلال سنة واحدة كأن يتشكل فريق قانوني للبحث في هذه القوانين أيضاً ليكن هناك فريق قانوني للبحث في كل القوانين الموجودة وحالات التوافق بينها وبين الدستور الجديد) .[1] وبين الشيخ همام حمودي (..... هناك نقاط مختلف بها عند الأخوة يراد أن نصل إلى نتيجة موضوع التعديل وطريقته لا توجد بها مشكلة ، المشكلة هي ثلثين أو ثلاثة أرباع هذه أولاً ويبدو أن الأكثر يميل إلى الثلثين لابد من الاستفتاء هذا شيء لابد منه وهو موجود وقد ثبت النقطة الثانية أنه متى يبدأ التغيير بعد دورة أو في دورته الأولى ، النقطة الثالثة بالنسبة إلى المبادئ الأساسية موضوع لا تتغير مثلما تفضل الأخوة نحن لا نملك حق الوصاية على الجيل القادم ولكن باعتبارها إنها أساس حكم ممكن أن نقول كما أشار أحد الأخوة أن تتغير المبادئ يمر بدورتين ، دورة اقتراح ودورة مصادقة هذا دليل أن فعلاً الشعب يريد أن يغير الواقع الموجود وهذا مفتوح للجميع والكل يجب أن يفكر بهذه الطريقة حتى الذي يفكر بنظام يريد أن يطور هذا النظام) .[2] وتساءل خضير الخزاعي هل المطلوب في الاستفتاء أغلبية الثلثين (هل نحن مطالبين بثلثي أو أكثر في الاستفتاء) .[3] فأجاب الشيخ همام حمودي (لا يجب أن يكون النصف + 1 المتحدث هذا النصف + 1 نحرج أنفسنا ونحرج الناس لأن بعض الناس لديهم تحفظ على قضية واحدة وليس على الدستور كله لذلك أرجو أن القضايا التي نعتقد إنها مورد خلاف لو نفرد لها

---

[1] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص823 -824 .
[2] - نفس المرجع ، ص 824 .
[3] - نفس المرجع ، ص 824 .

حقول الإجابة بنعم أو لا ويمكن أن تعطينا تصويت لصالح الدستور ، هذا بحث في نظام الاستفتاء والذي نطلب من الأمم المتحدة مساعدتنا فيه) .[1]

وقال فريدون عبد القادر (...... أريد أن أوضح بعض المبادئ الأساسية نحن قد أخذنا عند ضرورة التعديل مبدأ الجمود النسبي وليس المرن والسبب الأساسي ما شاهده الشعب العراقي وما مر به من ضرب أحكام القوانين عرض الحائط دون الالتفات إلى المبادئ الدستورية وغيرها ، الشعب العراقي لديه تجربة مؤلمة جداً في التغيير المفاجئ للقوانين وإلغاء القوانين ونحن قد ارتأينا لظروف كثيرة تتعلق بطبيعة تركيبة الشعب العراقي وظروفه قلنا نلجأ إلى نوع من الجمود في إجراء التعديلات والجمود يكون نسبي خاصة أن لدينا مسائل ونحن نعد الدستور في ظروف خاصة يختلف عن ظروف البلدان الأخرى بالنسبة إلى لجنتنا كان هناك مبدأ للتشديد في إجراء التعديل ، الاقتراح الأول أن يوافق ثلاثة أرباع من أعضاء الجمعية الوطنية يوافقون على التعديل آنذاك يطرح للاستفتاء يعني الثلاثة أرباع ثم الاستفتاء والمصادقة عليه بنفس طريقة إقرار الدستور هذا تم تعديله من قبل بعض الأعضاء إلى أن يكون من ثلثي أعضاء الجمعية الوطنية أضطرينا أن نلجأ إلى نوع من الجمود المطلق بأن نثبت بعض المبادئ الأساسية حفاظاً على مصالح بعض تركيبات المجتمع العراقي خوفاً من سحقه وخوفاً من تغييره المفاجئ فإذا الأخوان يفضلون العودة إلى نوع من التشديد ثلاثة أرباع ثم الاستفتاء العام أنا أؤيد 100 % ما ذهب إليه الأستاذ العسكري لأن الوصاية من الآن على الأجيال القادمة مسألة غير مقبولة بكل الأمور ، فالتشديد ضروري فالتصويت بثلاثة أرباع داخل

---

[1] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص 824 – 825 .

المجلس سوف ينضجه ويعده قبل طرحه للاستفتاء وعملية الاستفتاء ليست سهلة بالأكثرية البسيطة نعد مشروع ثم نعد استفتاء ونعدل به هذه مسألة وبعض الأخوان تطرقوا إلى ضرورة أن يكون هناك مبدأ المرونة في التعديل لعدم وجود استقرار فمثلاً في الهند لم يكن لديهم استقرار وكانت لديهم فوضى عارمة مع هذا دستورهم لم يتعرض للإلغاء ، لكن هذه إجراءات التعديل والكثير من بلدان العالم إذاً الدستور أقتصر على المبادئ الأساسية والخطوط العامة والمسائل الضرورية العامة ، أتصور تحكم قناعات وتصورات هذا الجيل وأجيال قادمة ، مثلاً اليابان قالوا أنكم محظوظون إنكم تمرون بنفس الظروف التي مرينا بها ، الأمريكان احتلوا بلدنا واحتلوا بلدكم نحن كنا بحاجة إلى دستور وأنتم الآن تعدون بأنفسكم مع هذا نحن صبرنا 60 سنة لم نعدل ولا فقرة ولا مادة واحدة من الدستور ، أنا أتصور أن العمل بمبدأ التشديد في إجراءات التعديل لا تتنافى مع طموحات الأجيال القادمة ولا تتنافى مع ما نفكر به للضرورات السياسية والمسائل الأخرى وعلى هذا الأساس أنا أقترح أن نعيد صياغته على ضوء الأفكار المطروحة ونقدمها مرة ثانية) .[1] وذهب السيد عبد الرحمن إلى ضرورة أن صياغة النص الدستوري من قبل العراقيين بعيداً عن تدخل الأجنبي (بسم الله الرحمن الرحيم ، نحن عندما نكتب دستور ونحن واثقين أنه يخدم كل أبناء شعبنا فلما التخوف من التعديل ، التعديل لن يكون من قبل اللجنة الدستورية ، التعديل يكون من قبل الشعب العراقي فلما التخوف ، أنا أبني قواعد وأسس متينة لأبناء شعبي فلماذا أتردد كلنا يعلم أمريكا هي تخرج فيجب معالجة الخطأ مع بعضنا ونتفاهم مع بعضنا وندع قوات

[1] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص 825 – 826 .

الاحتلال خارج نطاق الدستور علينا أن لا نفكر أن أمريكا سوف تحمينا ، علينا أن نساعد بعضنا ، على أبن الشمال يساعد أبن الجنوب ، وأبن الجنوب عليه التعاون مع أبن الوسط ، فعلينا أن لا نهاب ما سوف يأل إليه عندما يخرج الاحتلال ...... لا تدع الاحتلال يحمينا لندع أبناء شعبنا يحمينا) .[1] وطرح الدكتور حسيب عارف عدة ملاحظات صياغية (هناك ملاحظات على الفقرات الختامية من حيث الصياغة ، ليست دستورية كاملة ، المادة الأولى يتم تعديل هذا الدستور والصحيح يعدل الدستور بناءً على وليس يتم هذا الإتمام هي العملية النهائية وليس العملية الأولية فصياغياً يتم تعديل الدستور وليس هذا الدستور ، يعدل الدستور بناءً على اقتراح رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء في اجتماع مشترك وليس اجتماع مجلس الوزراء ونحن نظام برلماني ، نشير إلى مجلس الوزراء والوزراء بالحكومة أينما ترد وليس مجلس الوزراء ورئيس وزراء ، ثانياً توجد نقطة جوهرية الأخوة يساعدوني بهذه المسائل الدستورية والقانونية أي تعديل لأي دستور يأخذ إجراءات الكتابة ، يعني كيف يكتب الدستور الآن لازم مراحل التعديل تمر بذات المراحل الفقرة " أ " تعديل الدستور بناءً على اقتراح وانتهى تؤخذ رأي أعضاء الجمعية الوطنية " ب " يقرر تعديل المواد غير الأساسية غير مترابطة بالموضوع واحد ، الفقرة " ب " مبدأ التعديل أصلاً واحد إذ تعدل فقرة واحدة ولا توجد مادة أساسية وغير أساسية يجب أن نقسي في التعديل المبدأ ليس كل واحد يأتي يقدم مقترح

[1] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص 826 – 827 .

للتعديل لابد أن توجد عملية تدرج في التعديل وصعوباتها والمعوقات التي نضعها هي الكفيلة بأن الأساسية تبقى أساسية والفرعية تبقى فرعية) .[1]

ومن استعراض الآراء المطروحة في مناقشات الجمعية المؤسِسة وجدنا أن ليس من بين الآراء المطروحة تعديل الدستور بذات الآلية التي يعدل بها التشريع العادي . لكن الاتجاه المهيمن أن يكون الدستور جامداً يسمو شكلاً وموضوعاً على غيره من التشريعات ، وتبدو مظاهر الجمود في الأغلبية التي يقر بها اقتراح التعديل بمجلس النواب أو بعرض مقترح الاستفتاء على الاستفتاء العام ، فالاشتراط الأخير بذاته يكفي لإضفاء صفة الجمود على الدستور . مع ملاحظة رفض فكرة الجمود الموضوعي المطلق الكلي ، حيث بينت بعض الآراء أن هذا الدستور معد من قبل ممثلي جيل معين من الشعب فضلاً عن أنه سيصدر في ظروف قد تختلف عن الظروف الحاكمة للأجيال القادمة ، فلكل جيل آمال ورغبات وتطلعات وظروف حاكمة توجب التعديل ، ويقيناً أن الزمان والمكان والمتغير من سيحدد طبيعة التعديل وحجمه والنصوص التي يطالها . وقد لا يلبي التعديل الجزئي الحاجة الفعلية للجيل فيكون التعديل الكامل والاستبدال الوسيلة المثلى لمعالجة المستجد .

فضلاً عن أن فكرة الجمود الموضوعي النسبي والزماني لم تكن بعيدة عن ذهن بعض أعضاء اللجنة الذين طالبوا وأصروا على إضفاء الجمود المطلق على نصوص محددة ، إضافة إلى حضر تعديل بعض النصوص لفترة زمنية محددة بعد نفاذ الدستور .

---

1 - نفس المرجع ، ص 1968 .

وانتهت الجمعية المؤسِسة إلى صياغة نص المادة (126) من الدستور على النحو التالي (أولاً – لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخمس " 1 / 5 " أعضاء مجلس النواب ، اقتراح تعديل الدستور - ثانياً – لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول ، والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين ، وبناءً على موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه ، وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام - ثالثاً – لا يجوز تعديل المواد الأخرى غير المنصوص عليها في البند ثانياً من هذه المادة إلا بعد موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب عليه وموافقة الشعب بالاستفتاء العام ومصادقة رئيس الجمهورية خلال سبعة أيام - رابعاً – لا يجوز إجراء أي تعديل على مواد الدستور من شأنه أن ينتقض من صلاحيات الأقاليم التي لا تكون داخلة ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية إلا بموافقة السلطة التشريعية في الإقليم المعني وموافقة أغلبية سكانه باستفتاء عام - خامساً – أ- يُعد التعديل مصادقاً عليه من قبل رئيس الجمهورية بعد انتهاء المدة المنصوص عليها في البند ثانياً وثالثاً من هذه المادة في حالة عدم تصديق – ب- يعد التعديل نافذاً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية) . وبموجب المادة (131) يقر التعديل في الاستفتاء بأغلبية عدد المصوتين (كل استفتاء وارد في هذا الدستور ، يكون ناجحاً بموافقة أغلبية المصوتين ، ما لم ينص على خلاف ذلك) .

وخارج مناقشات اللجنة المكلفة بإنتاج وصياغة الباب المنظم للأحكام الختامية والانتقالية ، وفي ليلة إعلان الانتهاء من إعداد مسودة الدستور أعلنت الكتلة السنية المشاركة وغير المشاركة بكتابة مسودة الدستور نيتها

عدم المضي بالتصويت على الدستور ما لم يضاف للمسودة نص جديد يشير لتعديله خلال فترة قصيرة من تاريخ نفاذه ، وكان هذا الإعلان بمثابة الحكم على التصويت بالفشل ، من هنا تم تشكيل وفد سياسي مصغر للتفاوض مع الكتلة السنية المعارضة التي ضمت من بين أعضائها طارق الهاشمي وصالح المطلك وحاجم الحسني بوصفه رئيساً للجمعية الوطنية ، وانتهت المفاوضات إلى إضافة نص المادة (142) من الدستور وعُد هذا النص استثنائياً في إقحامه وآلية تعديله للدستور ونفاذه حيث أعد للتطبيق لمرة واحدة فقط ، وبالتالي تنتهي صلاحيته بتعديل الدستور المرة الأولى فقط . ويقيناً أن إقحام هذا النص كان رد فعل على الدور الثانوي الذي مارسه ممثلو المكون السني في لجنة كتابة الدستور ، ولم تكن التورية بعيدة عند من سعى إلى إقحامه لإقناع جمهوره بأن دوره كان محورياً في لجنة إعداد الدستور ، ونرى أن نص المادة (142) المفروض خارج القناعات وسياقات إعداد نصوص الدستور ولد ميتاً ، ما يفسر عدم تعديل الدستور بالرغم من توالي عدة دورات نيابية (4) وتشكيل عدة لجان إعمالاً للنص المذكور .

وصيغ نص المادة (142) على النحو التالي (أولاً- يشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون ممثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي ، مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر ، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور ، وتحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها - ثانياً – تعرض التعديلات المقترحة من قبل اللجنة دفعة واحدة على مجلس النواب للتصويت عليها ، وتعد مقرة بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس

- ثالثاً – تطرح المواد المعدلة من قبل مجلس النواب وفقاً لما ورد في البند " ثانياً " من هذه المادة على الشعب للاستفتاء عليها خلال مدة لا تزيد على شهرين من تاريخ إقرار التعديل في مجلس النواب - رابعاً – يكون الاستفتاء على المواد المعدلة ناجحاً ، بموافقة أغلبية المصوتين ، وإذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات - خامساً – يستثنى ما ورد في هذه المادة من أحكام المادة " 126 " المتعلقة بتعديل الدستور ، إلى حين الانتهاء من البت في التعديلات المنصوص عليها في هذه المادة) .

وتباين موقف الدساتير العربية من منح الرئيس حق اقتراح تعديل الدستور فقد حجبت بعض الدساتير هذا الحق عن الرئيس ، ومثّل هذا الاتجاه كل من الدستور الأردني والصومالي والإماراتي ، والملاحظ أن هذه الدساتير لم تَتبنَ اتجاه دستوري واحد ، فقد تبنى الدستور الأردني والصومالي النظام البرلماني المتطور في حين تبنى الدستور الإماراتي أسلوبا خاصاً في الحكم .

وافرد كل من الدستور الجزائري لسنة 1996 والبحريني لسنة 2002 الرئيس بحق اقتراح تعديل الدستور . فقد نصت المادة (35/أ) من الدستور البحريني على أن (للملك حق اقتراح تعديل الدستور واقتراح القوانين ، ويختص بالتصديق على القوانين وإصدارها) . ونص الدستور الجزائري لسنة 1996 في المادة (174) على أن (لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري ، وبعد أن يصوت عليه المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة بنفس الصيغة ....) .

وأناط كل من الدستور الكويتي والمغربي واليمني والتونسي والجيبوتي والسوري والقطري واللبناني والمصري والموريتاني ، بالرئيس والبرلمان حق اقتراح تعديل الدستور . فقد نصت المادة (174) من الدستور الكويتي على أن (للأمير ولثلث أعضاء مجلس الأمة حق اقتراح تنقيح هذا الدستور بتعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكامه أو إضافة أحكام جديدة إليه ....) . ونصت المادة (103) من الدستور المغربي على أن (للملك ولمجلس النواب ولمجلس المستشارين حق اتخاذ المبادرة قصد مراجعة الدستور ....) . ونصت المادة (158) من الدستور اليمني على أن (لكل من رئيس الجمهورية ومجلس النواب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور ....) . ونصت المادة (76) من الدستور التونسي على أن (لرئيس الجمهورية أو لثلث أعضاء مجلس النواب على الأقل الحق في المطالبة بتنقيح الدستور ....) . ونصت المادة (87) من الدستور الجيبوتي على أن (يختص رئيس الجمهورية والنواب معاً باتخاذ مبادرة تعديل الدستور) . ونصت المادة (1/149) من الدستور السوري على أن (لرئيس الجمهورية كما لثلث أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح تعديل الدستور) . ونصت المادة (144) من الدستور القطري على أن (لكل من الأمير ولثلث أعضاء مجلس الشورى حق طلب تعديل مادة أو أكثر من هذا الدستور ....) . ونصت المادة (76) من الدستور اللبناني على أن (يمكن إعادة النظر في الدستور بناءً على اقتراح رئيس الجمهورية فتقدم الحكومة مشروع القانون إلى مجلس النواب) . ونصت المادة (77) من نفس الدستور على أن (يمكن أيضاً إعادة النظر في الدستور بناءً على طلب مجلس النواب فيجري الأمر ....) . ونصت المادة (189) من الدستور المصري لسنة 1971 على أن (لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من

مواد الدستور ، ويجب أن يُذكر في طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والأسباب الداعية إلى هذا التعديل ....) . ونصت المادة (99) من الدستور الموريتاني على أن (يملك كل من رئيس الجمهورية وأعضاء البرلمان مبادرة مراجعة الدستور ....) .

وأشرك كل من الدستور العراقي لسنة 2005 وجزر القمر لسنة 2003 الرئيس مع سُلطة أخرى في حق اقتراح تعديل الدستور ، على الرغم من تبني كل منهما نظاماً دستورياً مختلفاً . فقد تبنى الدستور العراقي النظام البرلماني ، في الوقت الذي رسم دستور جزر القمر لنفسه أسلوبا خاصاً في الحكم . فقد نصت المادة (126/أولاً) من الدستور العراقي على أن (لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء مجتمعين أو لخمس (5/1) أعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور) . وربما وقف وراء إشراك الرئيس ومجلس الوزراء مجتمعين في حق اقتراح التعديل ، مراعاة مبادئ النظام البرلماني التقليدي التي لا تخص الرئيس بصلاحيات فعلية هامة ، باعتبار أن الدستور العراقي لسنة 2005 تبنى نظام برلماني أقرب للتقليدي ، فضلاً عن انتماء الرئيس ومجلس الوزراء لذات الفرع المؤسساتي (السلطة التنفيذية) . من هنا يبدو أن إشراك الرئيس مع مجلس الوزراء في اقتراح تعديل الدستور أمراً منطقياً طالما أن الدستور خول السُلطة التنفيذية هذا الحق .

ولم تحدد المادة (126/أولاً) من الدستور العراقي ، الجهة التي تتقدم بحق الاقتراح وتلك التي تتبناه ما يعني أن للرئيس أو لمجلس الوزراء حق المبادرة على أن يجد الاقتراح تأييد الآخر (الرئيس أو مجلس الوزراء) وبمعنى آخر أن الرئيس يقف في كفة موازية لمجلس الوزراء في مُمارسة هذا الاختصاص .

وبموجب المادة (37) من دستور جزر القمر (يقوم رئيس الإتحاد وثلث أعضاء مجلس الإتحاد على الأقل معاً بمبادرة تعديل الدستور ....) .

ومراعاة لخطورة الآثار المُترتبة على تعديل الدستور ، قيّد الأغلب الأعم من الدساتير الحديثة ، حق الرئيس والسلطات المختصة بتعديل الدستور بضوابط زمنية وأخرى موضوعية مِن شأنها الحد من اللجوء إلى هذا الحق لأغراض شخصية أو خاصة ضيقة ، والمحافظة على قدسية الدستور ومهابته باعتباره القانون الأسمى في الدولة وتحديد نطاق الاقتراح ومجاله على نحو من شأنه الارتقاء بالنصوص الدستورية ومسايرتها للمستجدات والمتغيرات الطارئة على الدولة .

وكما أشرنا أن القيود المفروضة على الرئيس وهو يمارس حقه في اقتراح التعديل تُقسم إلى زمنية (لاحقة لنفاذ الدستور - في ظل ظروف معينة) ، وموضوعية (حظر موضوعي نسبي مطلق - حظر موضوعي نسبي مؤقت) ، ومخالفة هذه القيود يعني الحُكم على اقتراح التعديل بالبطلان .

وتباين موقف الدساتير العربية من تنظيم القيود المفروضة على حق الرئيس في الاقتراح .فلم يفرض كل من الدستور اليمني واللبناني والمغربي والموريتاني أي قيد على حق الرئيس في اقتراح التعديل ، وهو أمر محل نظر لاسيما في ظل أنظمة سياسية لا تزال تخضع فيها السلطة التشريعية (المختصة بإقرار التعديل) لهيمنة الرئيس أو على الأقل تأثيره بفعل انعدام الحياة الحزبية أو سيطرة الحزب الذي ينتمي إليه الرئيس على البرلمان ، الأمر الذي يُفسر تمرير تعديل المادة (76) من الدستور المصري لسنة

1971 المعطل في سنة 2009 بناءً على اقتراح الرئيس على الرغم من المعارضة الشعبية والحزبية لهذا التعديل .

والحظر الزمني والموضوعي ضرورة تفرضها الظروف الذي ولِد في ظلها الدستور والحرص على حماية مؤسسات الدولة أو منجزاتها ، وقد يسعى الحظر إلى المحافظة على أراضي الدولة وحدودها ، من ذلك حظر تعديل الدستور في فترة الاحتلال أو أثناء إعلان حالة الطوارئ والأحكام العرفية .

وحظرت بعض الدساتير العربية تعديل النصوص الخاصة بنظام الحكم الجمهوري ونرى أن مثل هذا القيد أصبح ضرورة في الدساتير العربية ذات الأنظمة الجمهورية ، بعد أن سعى العديد من الرؤساء العرب إلى تعديل النص الذي يحدد مدة ولاية الرئيس أو عدد مرات اعتلائه سدة الرئاسة حتى مكث بعض الرؤساء في ظل الأنظمة الجمهورية في سدة الرئاسة مدة أطول أو مقاربة للمدة التي مكث فيها الملوك في السُلطة ، وقد يكون مثل هذا التعديل مُمهِداً لتعديل النص المتصل بنظام الحكم الجمهوري في الدولة ، مِن هُنا نرى أن النص على حظر تعديل نظام الحكم الجمهوري في الدساتير العربية أصبح ضرورة لا غِنى عنها . فالرئيس في البلاد العربية لا يحرص على تعديل النصوص المنظمة لدين الدولة أو لغتها أو حدودها بقدر حرصه على البقاء في سدة الرئاسة بعد انتهاء ولايته . [1] وبغير

---

[1] - عدلت المادة (77) من الدستور المصري لسنة 1971 ، عام 1980 بحيث أصبح بإمكان الرئيس الترشح لعدد غير محدد من الولايات بعد أن كانت المادة (77) تحدد عدد ولايات الرئيس بولايتين فقط .
وبموجب المادة (39) من الدستور التونسي لسنة 1959 للرئيس الترشح لثلاثة ولايات متتالية فقط ، أمد كل ولاية خمس سنوات ، وبناءً على اقتراح الرئيس الراحل بورقيبة عُدِل هذا النص في 18 آذار 1975 على نحو أصبح فيه الرئيس بورقيبة رئيساً مدى الحياة .

هذا الحظر قد تتحول العديد من الأنظمة الجمهورية العربية إلى أنظمة ملكية . وحظر كل من الدستور الكويتي [1] والبحريني [2] والمغربي [3] تعديل كل ما يتعلق بالنظام الوراثي .

ونرى أن الحظر الموضوعي المتصل بنظام الحكم يمثل واقعاً قيد على الرئيس في النظام الجمهوري فقط ، فإذا كان من المُتصور سعي الرئيس في النظام الجمهوري إلى تعديل الدستور سعياً وراء ولاية رئاسية أخرى الأمر الذي قد ينتهي إلى تحول النظام الدستوري من نظام جمهوري إلى نظام ملكي أو جمهورية ملكية ، فمن غير المتصور سعي الحاكم في النظام الوراثي إلى تحويل نظام الدولة من وراثي إلى جمهوري ، وهو ما يفسر النص على حظر كل ما يتعلق بحقوق الملك ووراثته وصلاحياته خلال فترة الإنابة أو الوصاية دون النص على حظر المساس بأصل النظام الوراثي .

وفي إطار الحظر الموضوعي ، حظر الدستور المغربي [4] والجزائري [5] والبحريني [6] تعديل كل ما يتعلق بدين الدولة الإسلام . وكان

وبعد اعتلاء الرئيس زين العابدين بن علي سدة الرئاسة سنة 1987 ، اقترح تعديل نص المادة (39) على نحو يحدد عدد ولايات الرئيس بولايتين فقط ، ومع اقتراب انتهاء ولايته الثانية سنة 1997 ، اقترح تعديل المادة (39) على نحو يسمح باعتلاء سدة الرئاسة لولاية ثالثة ، ومثل هذا الاقتراح تقدم به الرئيس مع اقتراب انتهاء ولايته الثالثة والرابعة ولولا الإطاحة به في الثورة الشعبية التي اندلعت سنة 2011 لتقدم باقتراح تعديل المادة (39) على نحو يجيز له تولي الرئاسة لمدة خامسة .

وفي الجزائر جرى تعديل المادة (74) من دستور سنة 1996 و سنة 2009 ، بناءً على اقتراح الرئيس ، وأصبح للرئيس بموجب هذا التعديل اعتلاء سدة الرئاسة لعدد غير محدد من المرات بعد أن كان النص الأصلي يحددها بولايتين فقط .

[1] - م (175) من الدستور الكويتي .

[2] - م (120/ج) من الدستور البحريني .

[3] - م (106) من الدستور المغربي .

[4] - م (106) من الدستور المغربي .

[5] - م (3/178) من الدستور الجزائري .

[6] - م (120/ج) من الدستور البحريني .

الأولى بالدساتير العربية ذات الغالبية الإسلامية إيراد ذات الحظر ، فهذا الحظر من شأنه عدم تولية رئيس غير مسلم على شعب مسلم . وبغيره قد يكون الطريق مشرعاً لهذه التولية ولاسيما بعد انتشار بعض المبادئ الوافدة التي لا ترى مانعاً في هذه التولية بحجة المساواة بين أفراد الشعب وعدم التمييز بين أبناء الديانات المختلفة .

وحظر الدستور الجزائري [1] والبحريني [2] فقط تعديل كل ما يتعلق باللغة العربية باعتبارها اللغة الرسمية للدولة ، وقيّد كل من الدستور الكويتي [3] والصومالي [4] والجيبوتي [5] والجزائري [6] والموريتاني [7] والبحريني [8] ، حق الرئيس في اقتراح التعديل بعدم المساس بكل ما يتعلق بالنظام الديمقراطي وحقوق الإنسان والحرية والمساواة ما بين المواطنين .

وعلى غِرار الدساتير الديمقراطية ، قيد الدستور الجيبوتي [9] والجزائري [10] والموريتاني [11] وجزر القمر [12] ، حق رئيس الدولة في اقتراح التعديل بعدم المساس بسلامة ووِحدة أراضي الدولة وتُرابِها الوطني .

---

[1] - م (4/178) من الدستور الجزائري .
[2] - م (120/ج) من الدستور البحريني .
[3] - م (175) من الدستور الكويتي .
[4] - م (105) من الدستور الصومالي .
[5] - م (88) من الدستور الجيبوتي .
[6] - م (5/178) من الدستور الجزائري .
[7] - م (99) من الدستور الموريتاني .
[8] - م (120/ج) من الدستور البحريني .
[9] - م (88) من الدستور الجيبوتي .
[10] - م (6/178) من الدستور الجزائري .
[11] - م (99) من الدستور الموريتاني .
[12] - م (2/37) من دستور جزر القمر .

وانفرد الدستور البحريني بالنص على حظر تعديل كل ما يتعلق بنظام المجلسين في تشكيل البرلمان (لا يجوز اقتراح تعديل .... وكذلك نظام المجلسين .....) . [1]

وإضافة إلى الحظر الموضوعي ، أوردت بعض الدساتير العربية حظراً زمنياً على حق اقتراح تعديل الدستور ، فقد حظر الدستور الأردني [2] والبحريني [3] والكويتي [4] والقطري [5] والمغربي [6] ، تعديل النصوص المنظمة لحقوق الرئيس وصلاحياته ووراثته خلال فترة شغور المنصب أو الوصاية . والواقع أن هذا الحظر لا يشكل قيداً على حق الرئيس في اقتراح التعديل ، كونه يسعى أصلا إلى حماية حقوق الرئيس وصلاحياته أثناء فترة الوصاية على العرش أو النيابة ، وبالتالي هي قيداً على النائب أو الوصي وليس على الرئيس .

وانفرد الدستور الموريتاني من بين الدساتير العربية الجمهورية بحظر تعديل نصوصه خلال فترة الإنابة عن الرئيس ، سواء عن طريق الاستفتاء أو البرلمان . [7]

أما النوع الثاني من الحظر الزمني ، هو الذي مثّل قيداً حقيقياً على حق الرئيس في اقتراح التعديل ، ويقضي هذا الحظر بتحريم تعديل الدستور خلال مدة معينة من تاريخ نفاذه (الحظر اللاحق لنفاذ الدستور) ، واقتصر

---

[1] - م (120/ج) من الدستور البحريني .
[2] - م (2/126) من الدستور الأردني .
[3] - م (120/د) من الدستور البحريني
[4] - م (176) من الدستور الكويتي .
[5] - م (147) من الدستور القطري .
[6] - م (21) من الدستور المغربي .
[7] - م (2/40) من الدستور الموريتاني .

النص على هذا النوع من الحظر على الدستور الكويتي [1] والبحريني [2] والسوري لسنة 1973 [3] .

وميزّ الدستور العراقي بين نوعين من النصوص الأولى أجاز تعديلها دون قيد زمني ، والثانية حظر تعديلها إلا بعد مرور دورتين انتخابيتين متعاقبتين ، أي بعد مرور ثماني سنوات تقريباً على دخول أحكام الدستور حيز النفاذ ، فقد نصت المادة (126/ثانياً) من الدستور العراقي على أن (لا يجوز تعديل المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني من الدستور ، إلا بعد دورتين انتخابيتين متعاقبتين ....) .

وفي العراق يبدو أن القيد الحقيقي على حق الرئيس في اقتراح التعديل ليس القيد الوارد في المادة (126/ثانياً) ، ولكن التوافق السياسي الذي تخضع له مجمل العملية السياسية ، فالرئيس ومجلس الوزراء لا يُقدمان على اقتراح تعديل الدستور ما لم يكن هناك اتفاق مُسبق بين الكتل السياسية الرئيسية ، ومثل هذا الاتفاق أمر غاية في الصعوبة نظراً لانتماء رئيس الجمهورية عادة لكتلة نيابية تختلف عن تلك التي ينتمي إليها رئيس مجلس الوزراء والأغلبية الوزارية وربما يمتد الاختلاف إلى الانتماء القومي والمذهبي ، ولو افترضنا جدلاً الاتفاق بين فرعي السلطة التنفيذية على اقتراح التعديل ، فإن هذا الاقتراح لا يمكن أن يمر في مجلس النواب دون تنازلات متقابلة إذا ما تم الاتفاق على مبدأ التعديل ، وإن كان هذا

---

[1] - م (174) من الدستور الكويتي .
[2] - م (148) من الدستور القطري .
[3] - م (151) من الدستور السوري .

الاحتمال أمر مستبعد حتى مع التنازلات المتقابلة ، نظراً لكون التعديل الدستوري ينصب عادة على مسائل جوهرية تخص الدولة ونظام الحكم فيها ، وأي مساس بالنصوص القائمة يعني المساس بمصلحة القومية أو المذهب الذي ينتمي إليه أحد الرؤساء الثلاثة (رئيس الجمهورية – رئيس مجلس الوزراء – رئيس مجلس النواب) ، فالتعديل الدستوري قد يضيف بعض الصلاحيات أو يقيدها ، وفي كل الأحوال قد يُفسر التعديل لأسباب سياسية أو مذهبية أو قومية . وما يؤكد ما نذهب إليه عدم التزام الكتل السياسية الرئيسية المهيمنة على مُجمل العملية السياسية وعلى مجلسي النواب والوزراء بتطبيق نص المادة (142/أولاً) من الدستور التي تنص على أن (يُشكل مجلس النواب في بداية عمله لجنة من أعضائه تكون مُمثلة للمكونات الرئيسية في المجتمع العراقي ، مهمتها تقديم تقرير إلى مجلس النواب ، خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر ، يتضمن توصية بالتعديلات الضرورية التي يمكن إجراؤها على الدستور وتُحل اللجنة بعد البت في مقترحاتها) . والملاحظ أن اللجنة لم تنجز أعمالها بالرغم من انتخاب ثلاث دورات برلمانية ومضي أكثر من عشر سنوات على دخول أحكام الدستور حيز النفاذ وليس أربعة أشهر كما حددتها المادة (142/أولاً) حيث اتجه بعض أعضاء اللجنة نحو تعديل النصوص ذات الصلة بالنظام الفيدرالي وأسلوب إدارة الدولة ، في الوقت الذي اتجه فيه أعضاء آخرون صوب تعزيز مركز رئيس الجمهورية الدستوري ، وربما كان أسلوب تنظيم العلاقة بين المركز والإقليم واستثمار الثروات الطبيعية والنفطية واحداً من أهم أسباب الخلاف بين أعضاء اللجنة . واللافت أن جميع الكُتل السياسية المُهيمنة على مجلسي النواب والوزراء والمُمثَلة في اللجنة التي نصت عليها المادة (142/أولاً) متفقة على حاجة الدستور للتعديل نظراً لعدم تنظيمه

العديد من المسائل الجوهرية ، وتناقض بعض نصوصه والحاجة لتنظيم العلاقة بين المركز والمحافظات بنصوص أكثر دقة وتحديد . إلا أن الجميع يتردد في إجراء التعديل خشية مِن أن يأتي على نحو يخالف توجهاته التي كان يتطلع إليها أو الأساس التي انطلق منها في اتفاقه على التعديل .

وجدير ذكره أن الدساتير العربية ومن بينها الدستور العراقي استحدثت هيئات قضائية أو سياسية مهمتها الرقابة على دستورية القوانين واللوائح والأنظمة فضلاً عن ممارستها اختصاصات أخرى متباينة . لكن اللافت أن أي منها لم يخول هذه الهيئات صراحة صلاحية الرقابة على مدى مشروعية أو ملائمة حق اقتراح تعديل الدستور ، إذ قد تنحرف السلطة المختصة باقتراح التعديل عن الهدف الذي مِن أجله شُرّع هذا الحق أو قد تستخدمه لتحقيق أغراض خاصة أو حزبية ضيقة بعيداً عن المصلحة الوطنية والحاجة للتعديل وهو أمر غير مستبعد لاسيما بالنسبة لرئيس الدولة ، ويرى بعض الفقه أن هذا الإشكال لا يُثار في الدساتير التي توجب لتعديل الدستور الموافقة عليه في استفتاء عام . [1] ونرى أن هذا الإشكال يبقى قائماً وإن اقترن التعديل بموافقة الشعب ، حيث أن النتائج الرسمية للاستفتاء لا تعكس دائماً حقيقة رأي غالبية الشعب ، بفعل العزوف عن الاشتراك في الاستفتاء للاعتقاد بعدم جدية وصحة نتائجه ، هذا فضلاً عن التحكم بنتائج الاستفتاء بشتى السُبل مِن قِبل المؤسسة القائمة عليه سواء مِن خلال تزوير بطاقات الاستفتاء أو التلاعب بنتائجها وإعلان نتائج غير صحيحة وهو أمر غير مُستبعد في البلاد التي لا تزال تخضع لحكم الفرد الواحد والتي تتظاهر

---

[1] - Bruno Genvois – Les Limites d ordre Juridique du pouvoir constituent RFD adm – 1998 – p.929 .

بالديمقراطية أو تلك التي تتبنى مؤسسات دستورية صورية أكثر منها واقعية ، فالاستفتاء لا يعكس دائماً تطلعات الرأي العام وتوجهاته .

وأمام عدم النص صراحة على الرقابة على دستورية اقتراح تعديل الدستور في الدساتير العربية ، يُثار التساؤل ، هل للمؤسسة المعنية بالرقابة القضائية أو السياسية فرض ولايتها على حق الرئيس في اقتراح تعديل الدستور ؟ وللإجابة على هذا التساؤل نُشير إلى أن هناك عِدة اعتبارات تؤثر في الفصل في هذا الموضوع البالغ الأهمية ، الأول مبدأ الشرعية ومفهوم الدولة القانونية فهذا المبدأ يقتضي منطقاً فرض الرقابة على حق الرئيس في اقتراح التعديل حماية لأعلوية الدستور وسُموِه ، إذ يأتي الدستور في قِمة الهرم القانوني وتستمد كافة القوانين شرعيتها منه ، هذا فضلاً عن أن الدستور شُرّع مِن قِبل السلطة التأسيسية الأصلية وما رئيس الدولة إلا أحد أفراد السُلطة التأسيسية المُشتقة ، وعلى مكونات السُلطة الأخيرة الالتزام بالحدود الشكلية والموضوعية المرسومة مِن قِبل السُلطة التأسيسية الأصلية . وللتحقق من التزام الأخيرة حدودها تُفرض رقابة القضاء أو المجلس الدستوري عليها .

وفرض هذه الرقابة يقتضي بالضرورة فرض الجزاء على من يثبت مخالفته للدستور ، ومن المؤكد أن عدم إقرار الاقتراح أو بطلانه هو الجزاء الذي يتلاءم وعدم التزام الرئيس حدود صلاحياته في اقتراح التعديل . هذا فضلاً عن أن بعض الدساتير العربية وبالرغم من عدم أشارتها صراحة لاختصاص المجلس الدستوري برقابة الرئيس وهو يُمارس اختصاصه باقتراح التعديل ، إلا أنها أوردت تعبير عام يُمكن تفسيره على نحو يخول المجلس هذه الصلاحية ، فقد نص الدستور الجزائري في المادة (163) منه

على أن (يؤسَس مجلس دستوري يُكلف بالسهر على احترام الدستور ...) . ونص الدستور الجيبوتي في المادة (75) منه على أن (يسهر المجلس الدستوري على احترام المبادئ الدستورية ....) . ومِما لا شك فيه أن التزام كل سُلطة حدود اختصاصاتها هو من مُستلزمات احترام الدستور ، ما يعني ضمناً أن للمجلس الدستوري مُمارسة الرقابة على حق الرئيس في اقتراح التعديل وينسحب الأمر ذاته على باقي الدساتير التي أوكلت الرقابة للمجلس الدستوري أو للقضاء المُختص وإن لم تنُص صراحة على اختصاص الجهة الرقابية بالسهر على حماية الدستور لأن هذه المُهمة من مُسلّمات عمل الجهة الرقابية (المجلس الدستوري – القضاء) بدليل أن كل الدساتير التي نصت على الرقابة القضائية أو السياسية أوكلت للجهة المختصة صلاحية الرقابة على دستورية القوانين ، وهذا الاختصاص بذاته يسعى إلى حماية الدستور مِثلما تسعى الرقابة على الرئيس في اقتراح التعديل إلى الغاية ذاتها .

وجدير ذكره أن المحكمة الدستورية الإيطالية أقرت لنفسها حق الرقابة على اقتراح تعديل الدستور بقرارها المرقم (1146) سنة 1988 ، باعتبار أن هناك بعض المبادئ غير واردة صراحة ضمن المسائل التي يُمكن أن تخضع للتعديل الدستوري ترتبط في جوهرها بقيم عُليا يقوم عليها الدستور الإيطالي ونتيجة لهذا التحليل أقرّت باختصاصها بالرقابة على حق

اقتراح تعديل الدستور مراعاة للمبادئ العُليا للنظام الدستوري للدولة والتي يؤدي إهدارها إلى إهدار واحداً من أهم الضمانات القضائية للدستور . [1]

المطلب الثاني

الصلاحيات التشريعية

وفقاً لمبدأ الفصل بين السُلطات ، تختص السُلطة التشريعية باقتراح القوانين أما المُصادقة على مشروع ومقترح القانون فهو من اختصاص الرئيس عادة .

وتختص السلطة التنفيذية في كل النظم الدستورية بممارسة الصلاحيات التنفيذية ، أما الصلاحيات القضائية فتختص السلطة القضائية بمُمارستها . ويرد على مبدأ الفصل بين السلطات عِدة استثناءات ، فمن النظم الدستورية من يشرك السلطة التنفيذية في حق اقتراح القوانين إلى جانب السلطة التشريعية ، كما في الدستورين الكويتي [2] والقطري [3] .

ومنها من يُشرك السلطة التشريعية في ممارسة بعض الصلاحيات التنفيذية ، كالمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي هي من اختصاص السُلطة التنفيذية أصلا [4] ، أو المصادقة على تعيين السفراء

---

[1] - نقلاً عن د.عبد الحفيظ علي الشيمي ، نحو رقابة التعديلات الدستورية ، دراسة في بعض جوانبها النظرية والعملية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط1 ، 2006 ، ص131 .

[2] - م (65، 109) من الدستور الكويتي لسنة 1962 .

[3] - م (105) من الدستور القطري لسنة 2003 .

[4] - م (119) من الدستور اليمني لسنة 1991 .

والممثلين الدبلوماسيين في الدول الأجنبية كما في الدستور العراقي لسنة 2005 .[1]

ولا بُد من الإشارة إلى أن طبيعة صلاحيات الرئيس التشريعية تتأثر بطبيعة النظام الدستوري في الدولة ، ففي النظام الرئاسي لا يشترك الرئيس عادة أو السلطة التنفيذية بحق اقتراح القوانين ، كما في الدستور الأمريكي ، إذ خص الدستور الكونغرس بحق اقتراح القوانين .

أما في النظام البرلماني والمختلط ، فتشترك الحكومة والبرلمان في حق اقتراح القانون ، فيكون للحكومة حق اقتراح مشروع القانون ويكون للبرلمان حق اقتراح القانون . وتنفرد السلطة التشريعية في النظام المجلسي وعلى حد سواء مع النظام الرئاسي بحق اقتراح القانون . وفي الأنظمة الخاصة ، يجمع الرئيس عادة بين الصلاحيات التشريعية والتنفيذية والقضائية ، فبموجب الدستور العراقي المُلغى لسنة 1970 المؤقت ، جمع الرئيس بين الصلاحيات التنفيذية والقضائية والتشريعية ، إذ كان له حق منح العفو الخاص [2] والمصادقة على أحكام الإعدام ، كما كان له حق إصدار قرارات لها قوة القانون . [3]

وسنبحث في صلاحيات الرئيس التشريعية تِباعاً :-

الفرع الأول

[1] - م (61/ رابعاً) من الدستور العراقي لسنة 2005 .
[2] - م (58/ ي) من الدستور العراقي لسنة 1970 المُلغى .
[3] - م (23/ ج) من الدستور العراقي لسنة 1970 المُلغى .

حق اقتراح القانون

الاقتراح لغة ، ارتجال الكلام ، والاقتراح ابتداع الشيء تبتدعه وتقترحه من ذات نفسك من غير أن تسمعه ، وقد اقترحه ، واقترح عليه بكذا .تحكّم وسأل من غير روَيّة ، يقال اقترحتّه واجتّبيتَه وخلمته واختّلمتهُ واستّخلصتهُ واستّميتهُ كله بمعنى اختّرتُه ومنه يقال : اقترح عليه صوت كذا وكذا أي اختاره . [1]

والاقتراح اصطلاحا ، هو (العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه) . [2] أو هو (الحق الذي يمارسه أحد المختصين بقصد وضع أسس لتشريع معين ، ويعتبر العمل اقتراحاً بقانون متى توافر فيه العنصران الموضوعي والشخصي بغض النظر عن التزام البرلمان بمناقشته) . [3]

وانقسم رأي الفقه بشأن طبيعة حق الاقتراح ، فقد ذهب الاتجاه الأول إلى أن حق الاقتراح هو الأصل في خلق القانون لكنه لا يحمل صفة القرار التشريعي لأنه خالٍ من الإرادة التشريعية . [4] أما الرأي الثاني فيرى أن الاقتراح جزء من العملية التشريعية بحيث لا يمكن أن تتم من دونه مِما يجعل الاقتراح عنصراً أساسياً في التشريع ، ولا يهم بعد ذلك بأن صفة

---

[1] - جمال الدين أبي الفضل محمد بن مكرم ابن منظور الأنصاري ، لسان العرب ، تحقيق عامر أحمد حيدر ، ج2 ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ط1 ، 2005 ، ص 332 – 333 .

[2] - د.عمر حلمي فهمي ، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ط1 ، 1980 ، ص 10 .

[3] - د.محسن خليل – النظم السياسية والقانون الدستوري ، ج1 ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1973 ، ص 246 .

[4] - د. السيد صبري ، النظم الدستورية في البلاد العربية ، محاضرات ألقيت على طلبة قسم الدراسات القانونية ، معهد الدراسات العربية العليا ، جامعة الدول العربية 1956 ، ص 221 .

الأمر في القانون تأتي من عنصر آخر غير الاقتراح ، ذلك لأن هذا العنصر لا ينشأ إلا نتيجة الاقتراح ، لذلك يُعد الاقتراح جزءاً أساسياً من العملية التشريعية أي أنه المرحلة الأولى من مراحل سن القانون التي تبدأ بمرحلة الاقتراح وتنتهي بمرحلة النشر والإصدار . [1]

ويرى بعض الفقه أن حق الاقتراح ، هو العمل الذي يُجبر السلطة التشريعية على التصرف ، فلا يمكن أن تعفى من البت فيه بالقبول أو الرفض [2] ، وفي رأينا يُمثل الاقتراح المرحلة الأولى للتشريع ، يُقدّم مِن قِبل الجهة التي يخولها القانون هذه الصلاحية ، وفي هذه المرحلة تتحدد الملامح الرئيسية للتشريع الأمر الذي يُفسر أهمية وخطورة وتعقيد هذه المرحلة لا سيما في الدول الديمقراطية التي يحكمها نظام الحزبين ، أو التعددية الحزبية التي ليس لأحد الأحزاب فيها هيمنة على الأخرى أو التي تُشكّل فيها حكومة ائتلافية من أحزاب غير متجانسة ، ففي مثل هذه الأنظمة ليس من اليسير تمرير اقتراح القانون دون موافقة الحزب الثاني (الثنائية الحزبية) أو الحلفاء في الحكومة (التعددية الحزبية) ، ويسري هذا المبدأ على مشروع القانون واقتراح القانون .

أما في الأنظمة الشمولية فيبدو الأمر أكثر يسراً ، أو لا يواجه أي صعوبات ، باعتبار أن الحزب الواحد هو الذي يهيمن على الحكومة والبرلمان وباقي مؤسسات الدولة ، يمرر ما يشاء من المشاريع دون أن يكون للمعارضة دور يذكر ، كما لا تكترث هذه الأنظمة للرأي العام الشعبي وبالتالي لا يشكل حق الاقتراح أي أهمية في العملية التشريعية فهو مرحلة

---

[1] - د.محمد كامل ليلة ، القانون الدستوري ، النهضة العربية ، القاهرة ، 1967 ، ص 350 .
[2] - د.عمر حلمي فهمي ، مرجع سابق ، ص 10 .

تقليدية ، مثل باقي المراحل ، لا تشكل عقدةً في حلقة العملية التشريعية ومسيرتها الأمر الذي يفسر الأهمية النسبية للاقتراح بين نظام وآخر ودولة وأخرى .

ويُقسم الاقتراح إلى اقتراح حكومي وبرلماني ، ويسرد الفقه مزايا الاقتراح الحكومي ويفضله على البرلماني ، بل يُبرِز البعض المآخذ والعيوب المسجلة على الأخير ، فيتميز الاقتراح الحكومي بجدية أفكاره وعمق دراسته وحُسن صياغته وتطابقه مع السياسة العامة وصدوره في حدود إمكاناتها المالية ، فالحكومة بحكم موقعها على قمة الصرح السياسي تستطيع الحكم على النظام التشريعي السائد وتتبين مواضع النقص والقصور فيه ، ولها أن تستعين في ذلك بالأجهزة المتخصصة التي تقوم بجمع المعلومات والتنسيق بينها لمناقشتها في مجلس الوزراء .

وربما كانت المزية الأكبر للاقتراح الحكومي تجاوزه للاستقطاب الحزبي والقومي والمذهبي في الدول التي يتشكل فيها البرلمان على أسس مذهبية وقومية ودينية ، حيث تُقدم فيه المصلحة الضيقة على المصلحة الوطنية العامة ، فيُراعى في اقتراح القانون التوافق المذهبي والقومي والديني ، ويجري التوافق بين الكتل الكبيرة على مشاريع القوانين فتُمرر مجموعة واحدة أو صفقة واحدة ، وتمرير المشاريع بهذه الآلية لا تُعبّر عادة عن المصلحة الوطنية والحاجة الحقيقية . في الوقت الذي تتجاوز فيه الحكومة عادة هذه الاعتبارات وهي تقدم مقترح القانون كونها مسؤولة أمام الشعب عن تقديم الخدمة وتسيير عجلة الدولة ، ويوجه لها الاتهام بالقصور والتقصير إذا ما أخفقت في تنفيذ برنامجها الحكومي وتكون عرضة

للمساءلة أمام الشعب والبرلمان .مِن هُنا يكون مقترحها للقانون أكثر دقة ومنهجية مِن تِلك المقدمة مِن قِبل البرلمان .

وفي قبال ذلك يُسجل على الاقتراح البرلماني عدة ملاحظات ففي الدول ذات الأنظمة الشمولية تفرض فكرة القانون عادة مِن قِبل الحاكم القابع على رأس السلطة وما على البرلمان إلا عرض المقترح باسم أعضائه شكلاً . ومن المؤكد أن هذا الاقتراح سيتحول إلى قانون عاجلاً شاء البرلمان أم أبى ، وهو عادة لا يأبى كونه مكون أصلا من حزب الرئيس ، وقد يُمثل فيه المستقلون شكلاً بعد تزكية وتأييد الحزب الحاكم .

أما في دول الأنظمة الديمقراطية فتُطرح فكرة القانون في أروقة حزب الأغلبية أو أروقة الأحزاب المؤتلفة في البرلمان بعد الاتفاق مع باقي الكتل على تمريره قبال تنازلات أو صفقات تشريعية وفي كل الأحوال لا يُمثل اقتراح القانون رأي العضو في المجلس ولكن رأي الحزب ، هذا إضافة إلى أن صياغة اقتراح القانون تنقصه الصياغة ودقة التعبيرات وتشتت الأفكار بفعل الآراء المتناقضة المطروحة بشأنه في المجلس ، ناهيك عن استغراقه لوقت طويل قبل الانتهاء من صياغته تحضيراً لعرضه على المجلس . فالمجلس غير محكوم بأجل زمني يُعرض فيه المقترح وينتهي من مناقشته وإقراره ، وهو ما يفسر الفارق العددي بين مقترحات القوانين والمشاريع ، هذا إضافة إلى أن القوانين النوعية ذات الأهمية الستراتيجية عادة ما تكون قادمة من الحكومة ، فالحكومة أقدر على اقتراح المشروع الأكثر أهمية ومساساً بحياة المواطن بفعل الطبيعة النوعية لعمل الحكومة ، ومسؤوليتها عن تقديم الخدمة للمواطن .

وثار نقاش في الجمعية المؤسِسة بشأن الجهات التي لها صلاحية تقديم مقترحات ومشاريع التشريعات ، فقد تلا ثامر الغضبان مقترح النص (يكون حق اقتراح مشروعات القوانين في الجمعية الوطنية في الشؤون المحددة وفق صلاحيات الحكومة الاتحادية من هذا الدستور مقصوراً على مجلس الوزراء أو 25 عضواً من أعضاء الجمعية الوطنية أو ربع عددهم) .[1] واقترح ديندار شفيق قصر الصلاحية على مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء و"25 " من أعضاء الجمعية (أقترح أن يكون مقصوراً على مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء ..... الرئاسة تصحيحاً يعني الرئيس من حقه أن يقترح ، لأنه ليس من المعقول أن رئيس الجمهورية ليس له الحق في الاقتراح وأفضل عدد 25 على الربع لأنه الربع كلما يقدم مشروع يكون محدد بحسابات الربع فالعدد 25 هو الأفضل) .[2] وقدم عبد الخالق زنكنة مقترح للنص (بالنسبة لي أقترح أنه بالإضافة إلى كونه مقصوراً على مجلس الوزراء أو اللجنة المختصة لأنه اللجان الخاصة بنا هي من يقدم المشاريع و 25 عضواً من أعضاء الجمعية لأن اللجنة من صلاحياتها تقديم المشاريع وأقصد بذلك اللجان الدائمة المختصة ، وكذلك الحال لرئيس الجمهورية ورئيس الوزراء) .[3] وقدم نديم الجابري طرح فلسفي معتبر ، إذ بين أن هناك تناسب طردي بين الحاجة للتشريعات وتخفيف إجراءات الاقتراح ، وبين وجود قاعدة تشريعية متكاملة والتشدد في إجراءات الاقتراح (هذا الموضوع فيه نظرة فلسفية معينة كما تعرفون الجمعية الوطنية من مهامها الأساسية هو التشريع فنحن إزاء مسألة قبل أن ندخل

---

1 - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص 1221 .
2 - نفس المرجع ، ص 1221 .
3 - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص 1221 .

في الموضوع ، وهي هل نحن نريد تفعيل دور الجمعية أم تقييده ؟ وهذا يعتمد على الوضع القائم في البلد هل هو وضع مستقر قانونياً وهل هو ليس بحاجة إلى تشريعات جديدة ؟ فأتصور أن البلد بحاجة إلى سيل كبير من التشريعات وبحاجة إلى مراجعة التشريعات السابقة ، فالمسألة الدستورية بصدد المبادرة التشريعية يجب أن تقوم على تفعيل المبادرة التشريعية وليس تقييدها ، وبما أن العراق بحاجة إلى تفعيل المبادرة التشريعية يأتي عن طريق تسهيل مهمة اقتراح القوانين بأن يكون لكل عضو من أعضاء الجمعية الوطنية ، الحق في اقتراح مشاريع القوانين حتى تُفعّل ، فإذا أردنا أن لا نشرع بشكل سريع نضع هذه القيود الـ" 25 " أو الربع ، ولكن إذا أردنا التفعيل نعطي كل عضو من الأعضاء الحق في تقديم المبادرة التشريعية وبالتالي نترك المسألة إلى البرلمان يصوت أو لا يصوت عليه الأعضاء .... وبما أن العراق بحاجة إلى المبادرة لذلك من المفيد إطلاقها لكل أعضاء البرلمان وليس لعدد محدود) .[1] وبالقطع أن هذا الرأي فيه جنبة سلبية إذ سيكون المجلس منشغل في كل جلسة بمناقشة مقترحات القوانين المقدمة من الأعضاء ، فقد يشرع أغلب الأعضاء في كل جلسة بتقديم عشرات إن لم تكن المئات من المقترحات أما جهلاً أو رغبة في الاستعراض أمام الناخب ، ونادراً ما تكون تعبيراً عن حاجة المجتمع وتجسيدها في مقترح قانون . وعقب على رأي نديم الجابري الشيخ حمودي (هذا صحيح ولكن الـ " 25 " يستطيع إقناع البرلمان فموافقة الـ"25 "

---

[1] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص 1222 .

يعني موافقة البرلمان لأنه إذا لم يستطيع إقناع العدد أعلاه فهذا معناه أنـه لا يستطيع إقناع البرلمان .....) .[1]

وتجاوزاً للمآخذ المسجلة على إفراد إحدى السلطتين بحق اقتراح القانون ، أشركت بعض الدساتير السلطتين التشريعية والتنفيذية بهذا الحق ، وهو إشراك يتلاءم وطبيعة النظام البرلماني الذي يقوم على الفصل المرن بين السلطات والتعاون بينها . وبهذا الاتجاه ذهب الدستور العراقي لسنة 2005 فقد نصت المادة (61) منه على أن (أولاً – مشروعات القوانين تُقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء – ثانياً – مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانه المُختصة) .

والملاحظ أن الأغلب الأعم من القوانين الهامة المُشرّعة في العـراق بعد سنة 2003 كانـت مـن نتـاج الحكومـة ومُخرجاتهـا ، ومثـل هـذا الواقـع ينطبق على تعديل التشريعات النافذة ، لكن اللافت أن هنـاك تسـابق محمـوم بين الحكومة والبرلمان علـى تقـديم مشـروع القـانون ومقترحـه الـذي يـدور حـول ذات الفكـرة ، فبمجـرد ولادة فكـرة التشـريع وبـزوغ بـوادره تتسـابق الحكومة والبرلمان علـى طـرح مشـروعه فـي البرلمـان . وعـادة مـا تكـون الخطـوط الرئيسـية والمبـادئ واحـدة ، لكـن الخـلاف والتبـاين يبـرز فــي التفاصـيل وهـو مــا يؤشـر عـدم التوافـق بـين الحكومـة والبرلمـان بفعـل الاستقطاب السياسي الـذي يسـود العمليـة السياسـية عمومـاً ، مـن ذلـك مـثلاً طـرح مشـروع حكـومي وبرلمـاني حـول قـانون الـنفط والغـاز ، وقـانون

[1] - نفس المرجع ، ص 1223 .

المحكمة الاتحادية العليا ، وقانون المفوضية العليا المستقلة للانتخابات ، وقانون تعديل قانون انتخاب مجالس المحافظات ، وقانون تعديل قانون مجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم . وقطعاً لدابر هذا التنافس قررت الحكومة إقصاء البرلمان وتوجيه ضربة قاصمة له لن ينهض بعدها منافساً لها وإلا انتزعت منه المزيد من صلاحياته الدستورية ، وكان سلاح الحكومة في حسم نزاعها مع مجلس النواب وقطع دابره ، المحكمة الاتحادية العليا ، فقد طعنت لدى المحكمة بشأن مدى أحقية مجلس النواب بتشريع القوانين المبتدئة بآلية الاقتراح ، وجاء في حكم المحكمة (.......... وجدت المحكمة من استقراء نصوص الدستور أنه قد تبنى مبدأ الفصل بين السلطات وذلك في المادة 47 منه ، وأن مشروعات القوانين خص بتقديمها السلطة التنفيذية ويلزم أن تقدم من جهات ذات اختصاص من السلطة التنفيذية لتعلقها بالتزامات مالية وسياسية ودولية واجتماعية وأن الذي يقوم بإيفاء هذه الالتزامات هي السلطة التنفيذية وذلك حسبما نص الدستور عليه في المادة (80) منه وليست السلطة التشريعية وحيث أن دستور جمهورية العراق رسم في المادة (60) منه منفذين تُقدم من خلالها مشروعات القوانين ، وهذان المنفذان يعودان حصراً إلى السلطة التنفيذية وهما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء وإذا ما قدمت من غيرها فإن ذلك يُعد مخالفة دستورية لنص المادة (60/ أولاً) من الدستور ، وأن الفقرة (ثانياً) من المادة (60) من الدستور أجازت لمجلس النواب تقديم مقترحات عن طريق عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانه المختصة ومقترح القانون لا يعني مشروع القانون لأن المقترح هو فكرة ، والفكرة لا تكون مشروعاً ويلزم أن يأخذ المقترح طريقه إلى أحد المنفذين

المشار إليهما لإعداد مشروع قانون وفق ما رسمته القوانين والتشريعات النافذة إذا ما وافق ذلك سياسة السلطة التنفيذية التي أقرها مجلس النواب ومن متابعة القانون موضوع هذه الدعوى المشار إليها أعلاه ، وجد أنه كان مقترحاً تقدمت به لجنة العمل والخدمات في مجلس النواب إلى هيأة رئاسة مجلس النواب ولم يكن مشروع قانون تقدمت به السلطة التنفيذية واستنفذ مراحله قبل تقديمه ، وحيث تم إقرار هذا القانون من مجلس النواب ومجلس الرئاسة ونُشر في الجريدة الرسمية دون أن تبدي السلطة التنفيذية الرأي فيه ضمن التزاماتها السياسية الداخلية منها والدولية ، وهذا مخالف للطريق المرسوم لإصدار القوانين من الناحية الدستورية حيث أن رئيس مجلس الوزراء هو المسئول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة وذلك وفقاً لنص المادة (78) من الدستور ويمارس صلاحياته الدستورية في تخطيط وتنفيذ هذه السياسة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وفقاً للمادة (80/ أولاً) من الدستور لذا فإن من حقه إضافةً لوظيفته الطعن بعدم دستورية القانون موضوع الدعوى لعدم إتباع الشكلية التي رسمها الدستور عند تشريعه ولمخالفة القانون رقم (20) لسنة 2010 للمادة (60 / أولاً) من الدستور قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بإلغائه وإلغاء الآثار المترتبة عليه ....).[1] وفي 26 كانون أول / ديسمبر 2013 صوّت مجلس النواب على قانون يُحدد عدد ولايات رئيس الوزراء بولايتين فقط ، إلا أن رئيس الوزراء آنذاك السيد نوري المالكي طعن بهذا القانون أمام المحكمة الاتحادية العليا التي قضت بعدم دستوريته ، حيث جاء في حيثيات الحكم

---

[1] - قرار المحكمة الاتحادية 43 / اتحادية / 2010 في 12 تموز 2010 .

(لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا وجد أن رئيس مجلس الوزراء / إضافة لوظيفته أقام هذه الدعوى وطعن فيها بعدم دستورية قانون تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء وذلك لمخالفته للدستور وما استقر عليه القضاء الدستوري في العراق . وتبين للمحكمة من الاطلاع عليه بأن المدعى عليه / إضافة لوظيفته قد قام بتشريع القانون محل الطعن وهو قانون تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء رقم 8 لسنة 2013 وقد تم نشره في جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم 4273 في 8 / 4 / 2013 وأصبح نافذاً من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية بموجب المادة (8) منه وقد حدد فيه مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء وقد تبين للمحكمة من أقوال وكيل المدعى عليه في لائحته المؤرخة في 14 / 8 / 2013 وفي لائحته الجوابية المؤرخة في 15 / 7 / 2013 المقدمة إلى هذه المحكمة من قبل وكيله القانوني بأن أصل القانون محل طعن هو مقترح قانون وليس مشروع قانون وقد قُدم من أعضاء مجلس النواب لتشريعه وأن مجلس النواب قام بتشريعه بعدد (8) لسنة 2013 ولم يتم إعداد هذا المشروع من قبل السلطة التنفيذية كما رسمت المادة (60 / أولاً) من الدستور التي تقضي (مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) وأن مقترح القانون لم يتم إرساله إلى السلطة التنفيذية (رئاسة الجمهورية أو مجلس الوزراء) من قبل مجلس النواب وحسب توجه المحكمة الاتحادية العليا الوارد في الأحكام الصادرة عنها في عديد من الدعاوى منها الدعوى المرقمة 43 / اتحادية / 2010 و 44 / اتحادية / 2010 بوجوب إرسال

مقترحات القوانين التي تقدم من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانه المختصة إلى السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء) مصدره الأحكام الواردة في المادتين (60 / أولاً و 80 / أولاً وثانياً) من الدستور إذ أن تطبيق أحكام هاتين المادتين ليس هدفه الحيلولة بين مجلس النواب وحقه الأصيل في تشريع القوانين لأن ذلك من صلب اختصاصه المنصوص عليه في المادة (61 / أولاً) من الدستور . وإنما لكي تأخذ مقترحات القوانين سياقها الدستوري في مجالس التشريع بأن تصاغ بصيغة مقترحات القوانين بالتنسيق مع السلطة التنفيذية التي أناطت بها المادة (80 / أولاً) من الدستور مهام (تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة) . وأن تنفيذ هذه المهام يُلزم أن تُرسل (مقترحات القوانين إلى السلطة التنفيذية لدراستها وجعلها على شكل مشاريع قوانين إذا كانت لا تتقاطع مع الأحكام الدستورية والقوانين ومنسجمة مع السياسة العامة للدولة ومع الخطط المعدة في المجالات كافة ومنها المجالات السياسة والاجتماعية والمالية وذلك وفق السياقات المحددة لإعداد مشاريع القوانين وإذا ما تلكأت السلطة التنفيذية أو امتنعت عن إعداد مشروع قانون جاء بصيغة – مقترح قانون – من مجلس النواب دون أن تستند السلطة التنفيذية في ذلك إلى سند من الدستور أو القانون ودونما سبب مخالفة للسياسة العامة للدولة فبإمكان مجلس النواب استعمال صلاحياته المنصوص عليها في المادة (61 / ثامناً) من الدستور ومنها سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء واعتبار الوزارة مستقيلة بعد إجراء الاستجواب المقتضى وفقاً للدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب باعتبار أن مجلس الوزراء قد خالف أحكام الدستور

وبذا نكون أمام التطبيق السليم لمبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في المادة (74) من الدستور والتطبيق السليم لمبدأ تقاسم المهام الذي نصت عليه المادتان (60 / أولاً و 80 / أولاً وثانياً) من الدستور والحيلولة دون تداخل هذه المهام بين السلطات وتحقيقاً لوحدة السياسة العامة للدولة وعليه ، وحيث أن القانون رقم 8 لسنة 2013 (قانون تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء) قد شُرع دون إتباع السياقات المتقدمة والمُشار إليها أعلاه فإنه جاء مُخالفاً للدستور لذا قررت المحكمة الاتحادية العليا الحكم بعدم دستوريته وإلغائه وتحميل المُدعى عليه / إضافة لوظيفته مصاريف الدعوى وأتعاب المحاماة لوكيل المدعي المستشار القانوني السيد علاء سليم العامري مبلغاً قدره مائة ألف دينار وصدر القرار باتاً استنداً لأحكام المادة (5 / ثانياً) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم 30 لسنة 2005 والمادة (94) من الدستور بالاتفاق وأفهم علناً في 26 / 8 / 2013) .[1]

وفي تطور لافت عدلت المحكمة الاتحادية العليا عن اتجاهها السابق وأفتت بأحقية مجلس النواب بالمبادرة التشريعية من خلال تقديم مقترحات القوانين ، إلا ما يتعلق بالمقترحات التي تضيف أعباء مالية إضافية أو تلك ذات الصلة بالسلطة القضائية إلا بعد الرجوع إليها وفي كل ما يتعلق بالبرنامج الحكومي ، فقد جاء في قرارها الصادر في 14 / نيسان 3015 (لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الاتحادية العليا بجلستها المنعقدة بتاريخ 14/ 4/ 2015 وجد أن المدعي في الدعوى الأصلية

---

[1] - قرار المحكمة الاتحادية " 64 / اتحادية / 2013 " في 26 / 8 / 2013 .

والمدعية في الدعوى التي وحدت معها استنادا إلى أحكام المادة (75) من قانون المرافعات المدنية رقم (83) لسنة 1969 نظراً لوحدة موضوعها قد طعنا بعدم دستورية (قانون استبدال أعضاء مجلس النواب) رقم 6 لسنة 2006 من الناحية الشكلية حيث شّرع هذا القانون من مجلس النواب مباشرةً دون أن يمّر بالآلية الدستورية المرسومة بالمادة (60 / أولاً / ثانياً) من الدستور وخلافاً لأحكام المادة (80 / أولاً / ثانياً) منه وطلبا الحكم بإلغاء القانون المشار إليه بعيب عدم الدستورية في شكلية إصداره . وقد أقر المدعى عليه رئيس مجلس النواب إضافة لوظيفته من خلال اللوائح الجوابية على الدعويين بأن القانون موضوع الطعن قد شُرّع من مجلس النواب مباشرةً استنادا لأحكام المادة (49 / خامساً) من الدستور ونصها (يقوم مجلس النواب بسن قانون يُعالج حالات استبدال أعضائه عند الاستقالة أو الإقالة أو الوفاة) وتجد المحكمة الاتحادية العليا أن دستور جمهورية العراق لسنة 2005 قد كرّس في المادة (47) منه المبدأ الذي عرفته غالبية دساتير العالم وهو مبدأ (الفصل بين السلطات) وقد عدد هذه السلطات في المادة ذاتها وحسب ورودها فيه وهي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية ورسم لكل منها مهامها واختصاصاتها بشكل دقيق . ولكي نكون أمام التطبيق السليم لأحكام هذه المادة والمبدأ الذي تأسست عليه ، يُلزم أن تتولى كل سلطة من هذه السلطات القيام بمهامها وممارسة صلاحياتها كاملة وفق ما رسمه لها الدستور ، فالسلطة التشريعية تمارس مهامها واختصاصاتها المنصوص عليها في المواد (60 ، 61 ، 62 ، 64 / أولاً) من الدستور وفي مقدمة هذه المهام القيام بتشريع القوانين الاتحادية التي تقتضيها المصلحة العامة ووفقاً للسياقات

الدستورية . وممارسة هذا الاختصاص والصلاحية يلزم أن يكون مراعياً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي مرت الإشارة إليه ، وأن لا يكون من بين القوانين التي يشرعها مجلس النواب مباشرةً ما يمس هذا المبدأ ومن تلك القوانين التي تمس هذا المبدأ ، هي القوانين التي ترتب التزامات مالية على السلطة التنفيذية لم تكن مدرجة في خططها أو في موازناتها المالية دون التشاور معها وأخذ الموافقة بذلك ، وكذلك القوانين التي تتعارض مع المنهاج الوزاري الذي نالت الوزارة ثقة مجلس النواب على أساسه ، وكذلك أن لا تكون ماسة بمهام السلطة القضائية دون التشاور معها لأن في ذلك تعارضاً لمبدأ استقلال القضاء الذي نصت عليه المادة (88) من الدستور إضافة لتعارضها مع مبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في المادة (47) من الدستور التي مّر ذكرها وفيما عدا ما تقدم ذكره من القوانين فإن السلطة التشريعية تمارس اختصاصها الأصيل في تشريع القوانين الاتحادية التي تجد فيها تحقيقاً للمصلحة العامة وفق نطاق الدستور . وتجد المحكمة الاتحادية العليا أن القانون موضوع الطعن وهو (قانون استبدال أعضاء مجلس النواب) رقم (6) لسنة 2006 ليس من القوانين التي تمس مبدأ الفصل بين السلطات لأنه لم يرتب آثاراً مالية مضافةً على السلطة التنفيذية ولا يشكل خلافاً مع السياسة العامة للدولة ولا يمس مهام السلطة القضائية أو استقلاليتها وقد جاء تشريعه من مجلس النواب مباشرة ممارسةً لاختصاصه الأصيل المنصوص عليه في المادة (61 / أولاً) من الدستور وإعمالاً لحكم المادة (49 / خامساً) منه . وبناءً عليه تكون الدعويين الأصلية والموحدة معها قد فقدتا سندها القانوني ، فقرر ردهما من هذه الجهة وتحميل المدعيين المصاريف وأتعاب محاماة

وكـلاء المـدعى عليـه إضـافةً لوظيفتـه ، السـيدين (س . ط) و (هــ . م) ومقدارها مائة ألف دينار تقسم بينهما مناصفةً . وصـدر الحكم باتـاً اسـتنادا لأحكام المادة (94) من الدستور والمادة (5 / ثانيـاً) مـن قـانون المحكمـة الاتحادية العليا رقم 30 لسنة 2005وبالاتفـاق وأفهـم علنـاً فـي 14 / 4 / 2015).[1]

وأمام هذا الانقلاب التفسيري بين سنتي 2010 و2015 حيث حُجب عن السلطة التشريعية حق المبادرة التشريعية وسُلب منها حقها الأصيل بل عماد وأساس صلاحياتها الدستورية ، لنا أن نتساءل عن المستجد الذي حدا بها إلى هذا التحول وإعادة حق الاقتراح التشريعي لها دون المرور ببوابة الحكومة ؟؟!! فالدستور لم يُعدل والنظام البرلماني قائم ، ولما تزل النصوص المنظّمة لعمل السلطتين التشريعية والتنفيذية ذاتها ، ولم ينشأ عرف جديد منشأ أو مسقط يضيف أو يسقط صلاحية من هذه السلطة أو تلك ، فلماذا أسقط حق الاقتراح عن مجلس النواب سنة 2010 وأعيد له سنة 2015 ، ففي سنة 1010 ذهبت المحكمة الاتحادية العليا في معرض تبريرها لحجب حق المبادرة التشريعية عن مجلس النواب إلى (.......... ولم يكن مشروع القانون تقدمت به السلطة التنفيذية واستنفذ مراحله قبل تقديمه وحيث تم إقرار هذا القانون من مجلس النواب ومجلس الرئاسة ونُشر في الجريدة الرسمية دون أن تبدي السلطة التنفيذية الرأي فيه ضمن التزاماتها السياسية الداخلية منها والدولية وهذا مخالف للطريق المرسوم لإصدار القوانين من الناحية الدستورية حيث أن رئيس مجلس

---

[1] - قرار المحكمة الاتحادية 21 / اتحادية/ إعلام / 2015 وموحدتها 29 / اتحادية/ إعلام / 2015 في 14 / 4 / 2015.

الوزراء هو المسئول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة وفقاً لنص المادة (78) من الدستور ويمارس صلاحياته الدستورية في تخطيط وتنفيذي هذه السياسة والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة وفقاً للمادة (80 / أولاً) من الدستور لذا فإن من حقه إضافةً لوظيفته الطعن بعدم دستورية القانون موضوع الدعوى لعدم إتباع الشكلية التي رسمها الدستور عند تشريعه ....) . والواقع أن هذا التحول التفسيري يثير التساؤل والاستغراب لماذا الاتجاه القديم ولماذا الحديث ؟ ما المستجد وما هي الظروف الطارئة ؟ الدستور ذاته والصلاحيات لم يطرأ عليها تعديل ؟ المؤسسة قائمة والشخوص اختلفوا على الصعيدين التنفيذي والتشريعي ، وذات التشكيل القضائي الذي أفتى بالإسقاط أفتى بالإعادة !! . ولم يقدم القرار الجديد توضيحاً مقنعاً لتقييد حق السلطة التشريعية في المساس بالقوانين ذات الصلة بالسلطة القضائية دون التشاور معها !! فهذا القيد يعني أن ليس لمجلس النواب تشريع أي قانون ذا صلة بالسلطة القضائية أو تعديله دون التشاور معها وبذلك تصبح السلطة القضائية جزء من المنظومة التشريعية في هذه الجزئية وهذا يخالف المنطق ومبدأ الفصل بين السلطات الذي أكدت عليه المحكمة الاتحادية في كل قراراتها السابقة التي حجبت فيها حق المبادرة التشريعية عن مجلس النواب في توجهها القديم .

الفرع الثاني

حق الاعتراض على القانون

الاعتراض لغة ، أعترض الشيء وصار معترضاً ، كما تكون الخشبة في النهر أو الطريق ، ويقال أعترض دونه : حال وأعترض له : منعه ، وأعترض عليه : أنكر قوله أو فعله ، وأعترض له بشيء : أقبل نحوه فرماه به فقتله ، وأعترض الشيء : عرضه ، و يقال : أعترض المتاع للبيع ، وأعترض القائد الجند : وأعترض عرض فلان : وقع فيه وتنقصه (تعارض) : عارض أحدهما الآخر . [1]

والاعتراض اصطلاحا ، هو سلطة الرئيس في إيقاف أو إسقاط القانون الذي أقرّه البرلمان . وتبرير منح الرئيس هذه الصلاحية هو حماية القانون والشرعية ، فالرئيس مكلف دستورياً بمراجعة التشريعات الصادرة عن البرلمان للتحقق من عدم مخالفتها للدستور والمبادئ والقيم العليا التي تحكم الدول وتلك التي تؤمن بها . فإذا ما وجد أن فيها مخالفة أو عدم مراعاة لإحدى هذه المبادئ والقيم كان له حق الاعتراض عليها وإعادتها للبرلمان للمراجعة والتحقق من الملاحظات التي أبداها الرئيس ، فقد يكون الرئيس محقاً في اعتراضه أو تزيل المراجعة الغموض والتفسير غير الدقيق الذي وقع فيه الرئيس .

وقد يعود اعتراض الرئيس على القانون لأسباب تقنية ومادية وشكلية تتعلق بتحرير القانون وتصحيح الأخطاء المادية واستبعاد العيوب التقنية التي قد تشوب النص أو للتراجع عن تحرير تقني معيب ، من دون التعرض لإرادة السلطة التشريعية ، وقد يتعلق الاعتراض بمضمون القانون

---

1 - إبراهيم مصطفى وأحمد حسن الزيات و حامد عبد القادر ومحمد علي النجار ، المعجم الوسيط ، ج2 ، المكتبة العلمية ، طهران ، بلا سنة طبع ، ص 600 .

أو أحد أجزاءه أو أحكامه أو مسوغ تشريعه أو الهدف من إحداثه أو السياسة التي يهدف إلى تنفيذها . [1]

وقد يُستخدم هذا الحق وسيلة للمساومة أو الضغط السياسي من أجل تمرير قانون آخر أو الحصول على مكسب ديني أو قومي أو مذهبي ، وهذا الاستخدام متوقع في الدول التي يتشكل فيها البرلمان على أساس قومي أو ديني أو مذهبي حيث يجري اقتسام المناصب السيادية توافقياً وليس على أساس الكفاءة والمهنية ، ولا يكون النائب مُخيراً في اختياره رئيس البرلمان .

ومِن المؤكد أن اختيار الرئيس على أساس توافقي يجعل من المتوقع استخدام حق الاعتراض في غير أغراضه التي شُرّع مِن أجلها ، واستخدامه لأغراض المساومة كتمرير قانون مُعين أو الحصول على مكسب ديني أو قومي ، وبذلك يُساء استخدام هذا الحق الذي وُجِد لتصحيح المسار التشريعي وضمان الشرعية القانونية .

ويوصف حق الاعتراض بأنه حق شخصي تقديري يُترك لرئيس الدولة أن يُقدر ملاءمته واللجوء إليه ، فإذا ما وجد الرئيس أن القانون المُحال إليه للمصادقة يتضمن مُخالفة ، له أن يطلب إعادة النظر فيه ، ويوصف هذا الحق بأنه مؤقت ونسبي ، إذ تنص الدساتير غالباً على إمكانية صدور القانون المعترض عليه على الرغم من هذا الاعتراض بإقراره للمشروع بالأغلبية العادية أو بأغلبية خاصة تبعاً للنص الدستوري ، ويُقسم

---

1 - د.جوي ثابت ، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري ، تقديم دومنيك بريا ، ترجمة محمد عرب صاصيلا ، المؤسسة الجامعية للدراسات والتوزيع ، 2008 ، ص 132 – 133 .

الاعتراض من حيث الأصل إلى نوعين ، اعتراض مُطلق (إسقاطي) واعتراض نسبي (توقيفي) ، وسنبحث في نوعي الاعتراض تباعاً :-

المقصد الأول

الاعتراض المُطلق (الإسقاطي)

هو اعتراض الرئيس على القانون ، مع عدم وجود وسيلة تُمكن البرلمان من تمريره . فهو اعتراض ينتهي إلى قبر القانون ، سواء برر الرئيس اعتراضه أم لم يُبرره .

والملاحظ أن الاتجاه الغالب من الدساتير عَدَلَ في الوقت الحاضر عن تبني هذا النوع من الاعتراض لتعارضه مع مبدأ سيادة الأمة الذي يعطي مُمثِلي الشعب مكانة أساسية في التشريع .

وحاول بعض الفقه التوفيق بين الاعتراض المُطلق وسيادة الأمة مِن خِلال جعل هذا الحق مرهوناً في استعماله بإرادة الأمة نفسها ، أي بإرادة البرلمان الجديد المُنتخب بعد حل البرلمان الأول الذي اختلف مع رئيس الدولة على مشروع القانون ، لذا فإن تقييد هذا الحق برأي الأمة بعد الحل يصبح هذا الحق متفقاً مع المبادئ الديمقراطية ويزول التعارض بينه وبين الأمة التي هي مصدر السُلطات .

لكن الاتجاه الدستوري الحديث ومن بعده الفقه لا يميل لإقرار هذا الحق على الرغم من محاولة التقريب بينه وبين المبادئ الديمقراطية لا سيما وإن هذا الحق كان سبباً في إثارة العديد من النزاعات الداخلية التي وقعت في الدول الأكثر ديمقراطية أو التي قادت هذه الحركة مثل فرنسا ، إذ كان

استخدام هذا الحق مِن أبرز العوامل التي أدت إلى قيام ثورة سنة 1848 وهذا ما دفع العديد من الدول إلى تجاوز النص على هذا الحق في دساتيرها .

وفي بلجيكا لم يستعمل الملك حقه في الاعتراض المطلق منذ سنة 1884 إلا نادراً وفي مواجهة القوانين قليلة الأهمية والتي لا تمُس حياة الأمة ، وليس فيها مساس بالقوميات والأديان .

المقصد الثاني

الاعتراض النسبي (التوقيفي)

ويُقصد به حق الرئيس في إبداء وجهة نظره في القانون المُحال عليه للتصديق ، ويقتصر أثره على إيقاف المشروع مؤقتاً لحين تأكيد البرلمان رأيه في المشروع أو مسايرة الرئيس في اعتراضه وضماناً لعدم إساءة استخدام هذا الحق مِن قِبل الرئيس ، حددت الدساتير حق الرئيس في الاعتراض بمُدة معينة من تاريخ إحالة التشريع عليه للمصادقة ، وإلا يُعد مُصادق عليه ضِمناً ، وتُلزمه بعض الدساتير ببيان أسباب الاعتراض ومُبرِراته ، للتحقق من جديته وتجاوز الأسباب التي حالت دون المُصادقة عليه عند عطف النظر عليه في البرلمان أو إعادة مناقشته .

ويُقسم الاعتراض التوقيفي أو النسبي إلى عدة أنواع :-

أولاً- الاعتراض الواقف :- وهو أخطر أنواع الاعتراض على الإطلاق بما فيها الاعتراض الإسقاطي ، إذ ينتهي هذا الحق إلى حل البرلمان الذي شرّع القانون ووقف آثاره لحين انتخاب البرلمان ، فإذا أقرّه بالصيغة المطروحة

عُدّ تشريع واجب النفاذ وعلى الرئيس المُصادقة عليه ، وإلا عُد المشروع مُلغى ولا أثر له .

ويذهب جانب من الفقه إلى أن الغاية مِن هذا الاعتراض تحكيم رأي الأمة في المشروع والفصل في النزاع بين الرئيس والبرلمان . [1] وفي رأينا أن هذا الحق يسعى إلى تكبيل إرادة البرلمان من خلال التلويح بحله إذا ما ناقش وشرّع قانون تشير المؤشرات إلى عدم رضا الرئيس عنه ، فهذا الحق يقبر الفكرة قبل ولادتها ويُقيد إرادة السُلطة التشريعية على نحو يجعلها أداة بيد الرئيس أو جهازاً تابعاً له ، وبذلك يجمع الرئيس بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتحل إرادة الملك محل إرادة الأمة وما يؤكد ما نذهب إليه عدول الدساتير الحديثة عن النص على هذا الحق ، بعد أن نصت عليه بعض دساتير المنحة والدساتير غير الديمقراطية مِن بينها دستور سنة 1791 الفرنسي ، فبموجب هذا الدستور إذا ما اعترض الملك على مشروع قانون وافق عليه البرلمان أصبح اعتراضه مُطلقاً ليس للبرلمان تجاوزه بأية أغلبية وعُدّ البرلمان مُنحلاً ، وعلى البرلمان الجديد المُنتخب بعد عامين من تاريخ حل الأول مناقشة ذات المشروع وله إقراره شكلاً أو تأييد رأي الملك .[2]وفي هذه الحالة يُعد لاغياً لا أثر له .

ثانياً – الاعتراض الموصوف :- ويُقصد بهذا الاعتراض حق الرئيس في الاعتراض على مشروع القانون المُحال إليه للمصادقة ، ويترتب على هذا الاعتراض إعادة المشروع إلى البرلمان لمراجعته في ضوء الملاحظات

---

[1] - أنظر د.عمر حلمي فهمي ، مرجع سابق ، ص 107 .

[2] - د.نومان فالح الظفيري ، الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة مع دراسة خاصة عن الكويت ، جامعة القاهرة ، 1997 ، ص 163 .

المُسجلة عليه مِن قِبل الرئيس . ويكون للبرلمان تعديل التشريع كما يرى الرئيس أو إقراره بصيغته الأولى ، لكن تمرير المشروع بعد الاعتراض عليه يستلزم توافر أغلبية خاصة في البرلمان تختلف عن الأغلبية الأولى ، كأن يشترط الدستور لتمرير المشروع المُعترض عليه توافر الأغلبية المُطلقة لأعضاء المجلس في حين يشترط الدستور لتمرير التشريع في المرة الأولى الأغلبية المُطلقة للحاضرين ، أو يشترط توافر أغلبية الثلثين أو ثلاثة أرباع عدد الأعضاء الحاضرين . وأخذ الدستور الأمريكي لسنة 1787 بهذا النوع من الاعتراض . [1]

ونرى أن هذا النوع من الاعتراض يوازن بين حق البرلمان في تبنيه للمشروع الذي أقره في المرة الأولى ، وبين حق الرئيس باعتباره حامي الدستور والشرعية في إبداء وجهة نظره في القانون صراحة ونقل المسئولية التاريخية منه إلى البرلمان .

وتبنى الدستور العراقي لسنة 2005 هذا النوع من الاعتراض ، فقد نصت المادة (138/خامساً) منه على أنه (-أ- تُرسل القوانين والقرارات التي يُسنها مجلس النواب إلى مجلس الرئاسة لغرض الموافقة عليها بالإجماع وإصدارها خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه ، باستثناء ما ورد في المادتين (118) (119) من هذا الدستور والمتعلقتين بتكوين الإقليم .- ب- في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة ، تُعاد القوانين والقرارات إلى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المُعترض عليها والتصويت عليها بالأغلبية ، وتُرسل ثانية إلى مجلس الرئاسة للموافقة

---

[1] - م (7/1) من الدستور الأمريكي لسنة 1787 .

عليها -ج- في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على القوانين والقرارات ثانية ، خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه ، تُعاد إلى مجلس النواب ، الذي له أن يُقرها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه غير قابلة للاعتراض ، وتُعد مُصادقاً عليها) .

وجدير ذكره أن المادة (138/سادساً) من الدستور نصت على أنه (يُمارس مجلس الرئاسة صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في هذا الدستور) .

ثالثاً – الاعتراض الناقل :- يرمي هذا النوع من الاعتراض إلى تحكيم جهة ثالثة في النزاع الحاصل بين الرئيس والبرلمان بشأن مشروع القانون المُقر في البرلمان والمعترض عليه مِن قِبل الرئيس . وتباين موقف الدساتير في تحديد هذا الجهة ، فمِنها من حكّم الشعب في هذا النزاع وبهذا الاتجاه أخذ دستور فايمر الألماني لسنة 1919 ومنها من أحال هذا النزاع إلى هيأة سياسية وتبنى الدستور الفرنسي لسنة 1958 هذا الاتجاه . أما الاتجاه الثالث فأحال النزاع إلى هيأة قضائية وبهذا الاتجاه أخذ الدستور الأيرلندي لسنة 1937 .[1]

ونرى أن هذا النوع من الاعتراض يوازن بين السلطتين في المجال التشريعي ، فهو يمنع من جانب تزمت السلطة التشريعية واستبدادها برأيها لا سيما إذا كانت هناك أغلبية حزبية أو قومية أو دينية تُهيمن عليها وتتحكم بعملها . ويحد من جانب آخر من تفرد الرئيس في تحديد مصير القانون ، إذ

---

1 - د.محمد ربيع مرسي ، السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 1995 ، ص 408 .

قد يكون هاجس الرئيس من الاعتراض عرقلة عمل السُلطة التشريعية أو تحقيق المصلحة الضيقة أو إثبات تفرده بالسلطة وقدرته على إخضاع باقي السلطات لسطوته . وتزداد أهمية هذا الاعتراض وفاعليته إذا كان القول الفصل فيه للشعب صاحب السيادة أو القضاء الذي يختص أصلا بالفصل في المنازعات . ومِن المؤكد أن الخلاف بشأن المشروع بين الرئيس والبرلمان هو نزاع يستوجب حسمه مِن قِبل من له الولاية العامة في المنازعات .

رابعاً- الاعتراض البسيط :- ويرمي هذا النوع من الاعتراض إلى مجرد تثبيت الملاحظات الفنية والقانونية على مشروع القانون بقصد التقويم وتحقيق التكامل التشريعي ولفت نظر السلطة التشريعية إلى وجود بعض الملاحظات التي لم تستوقفها أثناء مناقشة المشروع . ولإثبات الغاية التي مِن أجلها شُرّع هذا النوع من الاعتراض يُعاد المشروع إلى البرلمان مع الملاحظات المُسجلة عليه . وللبرلمان تجاوز هذا الملاحظات وإعادته للرئيس للمصادقة أو إقراره كما هو بنفس الأغلبية التي أُقرّ بها قبل الاعتراض . ويجري تبني هذا النوع من الاعتراض في الدساتير التي تعمل بمبدأ التعاون والفصل المرن بين السلطات ، وتقديم المصلحة العامة على ما دونها مِن اعتبارات .

والمُلاحظ أن البرلمان نادراً ما يأخذ بملاحظات الرئيس المسجلة على المشروع ، تأكيداً لاختصاصه الأصيل في العمل التشريعي . ويتأكد هذا المعنى في البرلمانات التي يُهيمن عليها حزب غير ذلك الذي ينتمي إليه الرئيس . وبالمقابل تتزايد احتمالات نجاح هذا الاعتراض في البلاد التي يسودها نظام الحزب الواحد أو تكون الأغلبية البرلمانية فيها محسومة لحزب دون الأخرى . أو في تلك التي تتشكل على أساس قومي أو مذهبي أو

ديني حيث لا يسودها التجانس والتوافق و تتباين فيها المصلحة بين تشريع وآخر . فمرة يمُر التشريع ويُصادق عليه الرئيس دون اعتراض لا لِشيء إلا لأن كتلته البرلمانية أيدته ومرة يعترض عليه الرئيس لا لأسباب واقعية فعلية ولكن لاعتراض كُتلته البرلمانية عليه .

وجدير ذكره أن المحكمة الاتحادية العليا العراقية حجبت عن الرئيس صلاحيته الدستورية في الاعتراض على مشاريع القوانين المُحالة إليه للمصادقة بموجب قرارها (18/ اتحادية / 2009) في 8 نيسان 2009 فقد جاء بالقرار (أوردت المادة 73 من دستور جمهورية العراق الصلاحيات التي يتولاها رئيس الجمهورية ومنها ما ورد في الفقرة (ثالثاً) من المادة آنفة الذكر التي تنص (يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب ، وتعد مصادق عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها) . أما الصلاحية المنصوص عليها في المادة (138/ خامساً) من الدستور فإنها أنيطت حصرياً بمجلس الرئاسة المشكل بموجب المادة (138) آنف الذكر ولم ترد ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة (73) من الدستور . وأن المادة (138/ سادساً) من الدستور نصت على أن (يمارس مجلس الرئاسة صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في هذا الدستور) . أي أن مجلس الرئاسة يمارس إضافة إلى الصلاحية المنصوص عليها في المادة (138) من الدستور صلاحية رئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة (73) ولدورة واحدة . وبناءً عليه فإن رئيس الجمهورية الذي سيُنتخب في الدورة القادمة لمجلس النواب لا يملك الصلاحية المنصوص عليها في الفقرة

(خامساً) من المادة (138) من الدستور لأنها لم ترد في المادة (73) من الدستور).[1]

وبالعودة إلى المادة (138) من الدستور نجد أنها تنص على أن (أولا- يحل تعبير مجلس الرئاسة محل تعبير رئيس الجمهورية ..... ويعاد العمل بالأحكام الخاصة برئيس الجمهورية بعد دورة واحدة لاحقة لنفاذ الدستور – ثانيا- أ- ينتخب مجلس النواب رئيساً للدولة ونائبين له .... –ب- تسري الأحكام الخاصة بإقالة رئيس الجمهورية الواردة في هذا الدستور على رئيس وأعضاء هيئة الرئاسة –جـ- لمجلس النواب إقالة أي عضو من أعضاء مجلس الرئاسة .... –د- في حالة خلو أي منصب في مجلس الرئاسة ينتخب مجلس النواب .... ثالثاً- يشترط في أعضاء مجلس الرئاسة ما يشترط في عضو مجلس النواب .... رابعاً- يتخذ مجلس الرئاسة بالإجماع ...... خامساً- أ- ترسل القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب إلى مجلس الرئاسة لغرض الموافقة عليها بالإجماع وإصدارها خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليها .... –ب- في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة ، تعاد القوانين والقرارات إلى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها ....-جـ- في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على القوانين والقرارات ثانيةً خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه تعاد إلى مجلس النواب الذي له أن يقرها باغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه غير قابل للاعتراض وتعد مصادقاً عليها –سادساً- يمارس مجلس الرئاسة صلاحيات رئيس الجمهورية المنصوص عليها في هذا الدستور).

---

1 - قرار المحكمة الاتحادية العليا 18 / اتحادية / 2009 في 8 / 4 / 2009 .

ومن استعراض نص المادة (138) بفقراتها الست نجد أنها لا تخول مجلس الرئاسة أي صلاحية سوى المصادقة على القوانين والقرارات المحالة إليه من مجلس النواب للمصادقة . وبالتالي لا محل للتفسير الذي أشارت إليه المحكمة الاتحادية العليا بأن المجلس يمارس صلاحيات أساسية أنيطت به خاصة ، بالإضافة للصلاحيات الواردة في المادة (37) استثناءً فكل صلاحياته هي تلك الواردة في المادة (73) إضافة لما ورد في الفقرة (خامساً) من المادة (138) . كما أن الفقرة (أولاً) من المادة (138) أشارت إلى حلول تعبير (مجلس الرئاسة) محل تعبير (رئيس الجمهورية) أينما وردت في الدستور ما يعني أن نية السلطة التأسيسية الأصلية انصرفت إلى إحلال مجلس الرئاسة محل رئيس الجمهورية في ممارسة كل صلاحياته لا جُلها في الدورة الانتخابية الأولى وبالعكس يمارس رئيس الجمهورية كل الصلاحيات التي أنيطت بمجلس الرئاسة مؤقتاً . ثم أن صلاحية الاعتراض التوقيفي منحت لرئيس الجمهورية في غالبية الدساتير المقارنة لملاحقة القوانين التي يشوبها عيبٌ شكلي أو مخالفة موضوعية للدستور كسبيل لتصحيحها دون الحاجة للطعن أمام القضاء الدستوري وليس فيها تعطيل لعمل البرلمان ولكن دعماً لجهده التشريعي .

هذا إضافة إلى أن المادة (138) تساوي بين رئيس الجمهورية ومجلس الرئاسة في غالبية الشروط الواجب توافرها فيمن يشغل المنصب ، وفي أحكام الإقالة وخلو المنصب ، إضافة إلى أن مجلس الرئاسة يمارس كل صلاحيات الرئيس ، فلماذا تُحجب عن الرئيس صلاحية الاعتراض التوقيفي ، وهي صلاحية تقويمية لا تعويضية ؟ من هنا نرى أن قرار

المحكمة الاتحادية العليا محل نظر وفيه مجانبة لنية وتوجه السلطة التأسيسية الأصلية .

الفرع الثالث

تصديق القوانين وإصدارها

يُعرف التصديق بأنه وضع الرئيس توقيعه على المشروع الذي أقرته الأغلبية البرلمانية تمهيداً لإصداره والأمر بنشره في الجريدة الرسمية .

ويتفق الفقه على أن التصديق يُعد عملاً تشريعياً أصيلاً ، لكنه يختلف على أهميته ودوره في العملية التشريعية ، فقد ذهب الفقيه الألماني (لاباند) إلى أن التصديق يُعد أهم مراحل العملية التشريعية على الإطلاق فهو أكثر أهمية حتى من التصويت في البرلمان ، فالتصديق على رأي (لاباند) لا يُعد مجرد تحرير مشروع القانون وتحديد محتوياته ، إذ أن قيام البرلمان بهذا العمل لا يتجاوز ما تقوم به اللجان من صياغة مشروعات القوانين ، حيث أن سلطة التشريع تتجلى في أبرز مظاهرها حينما يتولى رئيس الدولة حق التصديق على مشروع القانون ، أي أن قوة التقرير التشريعي تكون بيد من له حق التصديق . [1]

---

1 - د.محمد كامل ليله ، مرجع سابق ، ص 353.

أما العلامة (يلنك) فيرى أن التصديق يأتي ثانياً في الأهمية بعد التصويت البرلماني ، فالتصديق ليس عملاً إنشائياً كما يراه (لاباند) بل هو إقرار وتأييد لإرادة الأغلبية البرلمانية [1] ، و مِن ثُم يُعد القانون نتيجة لتوافق إرادتي البرلمان ورأس السُلطة التنفيذية على ذلك يُعد القانون نِتاج توافق الإرادات وبغير هذا التوافق لا قيمة لإرادة الأغلبية البرلمانية وإن اتفقت جميعاً على أهمية التشريع ونصوصه .

وفي العراق يحتل التصديق أهمية بالغة في العملية التشريعية ، بل يمكن وصفه بأنه محور العملية التشريعية ومنتهى مصيرها ، بفعل الدور المحوري الذي يُمارسه الرئيس ، ليس استنادا لنصوص الدستور ولكن لقوته المُستمدة مِن قوة كُتلته النيابية ، لاسيما وأن الرئيس في العراق رئيس توافقي ينتمي لإحدى أكبر الكُتل النيابية وتتباين مصلحة كُتلته النيابية في عديد التشريعات مع مصلحة الكُتل الأخرى بفعل الاختلاف القومي والمكاني . وحدث أن لوح الرئيس في أكثر من مناسبة بعدم التصديق على التشريع بعد تمرير المشروع في مجلس النواب دون إرادة كتلته النيابية .

مِن هُنا نرى أنه لا يمكن الجزم ابتداء بأهمية التصديق وأولويته على المناقشة البرلمانية. ففي بعض الدول يكون محور العملية التشريعية ، وفي أخرى يأتي ثانياً بعد المناقشة ، لاسيما في الأنظمة البرلمانية التي يجري فيها اختيار الرئيس مِن قِبل الشعب في انتخابات حُرة عامة مُباشرة غير مُرتبطة بالانتخابات التشريعية وتحديداً في الدول الديمقراطية ذات الإرث الدستوري الكبير .

---

[1] - نفس المرجع ، ص354 .

أما الإصدار فهو شهادة استيفاء القانون لمتطلبات تمامه ومولده . فبموجب الإصدار يأمر الرئيس السُلطة التنفيذية ويوعز للسلطة القضائية بتنفيذ القانون الجديد . وانقسم رأي الفقه بشأن طبيعة حق الإصدار ، فعلى رأي الفقيه (لاباند) يُعد الإصدار عملاً تشريعياً بمعنى الكلمة ، بل هو صميم العملية التشريعية. وبعكس هذا الرأي يذهب كُل من الفقيه (هوريو) و(إسمان) و(كاريه دومال بيرك) إلى أن الإصدار يُعد عملاً تنفيذياً [1] ، كونه صادراً عن السُلطة التنفيذية وموجهاً إلى رجالها يأمرهم فيه بتنفيذ القانون في عملهم الإداري اليومي .

ويذهب رأي ثالث إلى أن الإصدار يُعد عملاً مُستقلاً خاصاً ، فلا هو عمل تشريعي ، ولا هو عمل تنفيذي ، فالعمل التشريعي يتطلب حرية الإرادة في الموافقة أو الاعتراض على موضوع القانون في حين أن الإصدار أمراً إجبارياً ليس للرئيس بموجبه أن يضيف على القانون أو ينتقص منه . [2]

ويختلف الإصدار عن التصديق ، إذ يُعد الأخير جزءاً من العملية التشريعية ويعني موافقة رئيس الدولة على مشروع القانون الذي أقره البرلمان ولولا هذه الموافقة لما رأى التشريع النور ، أما الإصدار فهو عمل تنفيذي يأتي تالياً في المرحلة بعد إكمال القانون تكوينه ليؤكد أن هذا القانون موافق لأحكام القانون وواجب التطبيق . وبغير الإصدار لا يُمكن ولادة

---

[1] - د.إسماعيل البدوي ، اختصاصات السُلطة التنفيذية في الدول الإسلامية و النظم الدستورية المعاصرة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط1 ، 1431 هـ - 1993 م ، ص 429 .

[2] - د.محمد كامل ليله ، مرجع سابق ، ص 362 .

القانون أو تطبيق نصوصه فهو مرحلة شكلية لا غِنى عنها لاستكمال القانون متطلبات تمامه .

ولجنة كتابة الدستور تلا ثامر الغضبان مقترح الفقرة المنظمة لصلاحية رئيس الجمهورية في المصادقة على القوانين على أن (التصديق على القوانين التي تصدرها الجمعية الوطنية ، وله نقض أي قانون يصدر عنها خلال مدة لا تتجاوز الخمسة عشر يوماً من تاريخ إبلاغه به على أن يعاد القانون المذكور إلى الجمعية الوطنية ويعد قرارها نهائياً في حالة الموافقة عليه بأغلبية الثلثين خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعادته إليها) . [1] واعترض ديندار شفيق على منح الرئيس صلاحية الاعتراض على القوانين ، إذ أن منحه هذه الصلاحية يعني جعله في مرتبة واحدة مع الجمعية الوطنية (.... رئيس الجمهورية يوقع على القوانين ولا يصادق عليها ، التصديق على القوانين التي تصدر من الجمعية الوطنية وله نقض أي قانون هذا مخالف لأصل النظام الموجود لأن النظام الرئاسي له حق النقض لأنه متساوي في الشرعية مع الجمعية الوطنية في النظام الرئاسي هو فصل السلطات لكن هنا ما معقول نحن ننتخب رئيس وهو يملك حق نقض قرارات الجمعية الوطنية فهذا اعتقد مخالف لفلسفة النظام السياسي في العراق ، لا ليس له حق النقض) . [2] كما رفض السيد عبد الهادي الحكيم منح الرئيس صلاحية النقض (... الجماعة أشاروا بشكل واضح لحق النقض وهذا مرفوض وتبعاً لذلك أغلبية الثلثين في الجمعية الوطنية

---

[1] محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج1 ، نفس المرجع ، ص 1237 .

[2] - نفس المرجع ، ص 1239 .

مرفـوض ....) . [1] واعتبـر نصــار الربيعـي أن مـنح الـرئيس المزيـد مـن الصــلاحيات يعنــي التحـول نحـو النظــام المخـتلط (.... مـنح المزيـد مـن الصلاحيات لرئيس الجمهورية يعني اختيار النظـام المخـتلط ولـيس النيـابي ...) . [2] وبين الشـيخ همـام حمـودي رأي الائـتلاف الشـيعي (الآن اطـرح رأي الائتلاف الشيعي نحن اخترنا النظام البرلماني عندما اخترنا هذا النظام يعني البرلمان أو الجمعية الوطنية هي أعلى سلطة هي المنتخبة التي تشرع ، توجد محكمة دستورية ذا خـالف القـانون الدسـتور تعتـرض ، أمـا رئـيس الجمهورية هو موظف شرفي اختارته وانتخبته الجمعية الوطنية لا يكون له قيمة أكبر من قيمة الجمعية الوطنية المؤلفة من مائتان وخمس وسبعون فرد انتخـبهم الشـعب) . [3] ورد سـعد البرزنجـي علـى مبـرر الشـيخ حمـودي بأعلوية الجمعية الوطنية وكون مركـز الـرئيس شـرفي ، بـأن مـنح الـرئيس صلاحية الاعتراض هو وسيلة لتجاوز الخلـل الـذي أصـاب القـانون ، فهـل يجوز المصادقة على قانون فيه خلل (.... الرئيس هنا لا يعارض الجمعيـة الوطنية لكن تحصل حالات يتم فيها تبني مشروع القانون وفيـه خلـل ويقـدم إلى الرئيس للمصـادقة هـل يصـادق عليـه مـع الخلـل أم يعيـده إلـى الجمعيـة الوطنية لإعادة النظر فيه ؟ فإذا أصرت الجمعية الوطنية على رأيها يصـبح قانون وهنا الرأي الأعلى للجمعية الوطنية وهذا لا يخالف النظام البرلمـاني) . [4] وأستأنف البرزنجي (..... هـل مـن المعقـول أن رئـيس الجمهوريـة ليس له حق أن يبين ملاحظة للجمعية الوطنية ، يقول للجمعية الوطنيـة هـذا القانون الذي أصدرتموه فيه نقص أو خلل هـذا غيـر معقـول أن نجـرده مـن

---

[1] - نفس المرجع ، ص 1244 .
[2] - نفس المرجع ، ص 1247 .
[3] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج1 ، نفس المرجع ، ص 1253 .
[4] - نفس المرجع ، ص 1253 .

كل الصلاحيات ونضعه مجرد كاتب يملى عليه ويكتب ، ليس إلى هذه الدرجة نعم قلنا نظام برلماني لكن يجب أن نعطيه بعض الحق في إبداء الملاحظات وإعادة التشريع إلى الجمعية الوطنية للنظر فيه ، خلي لا نشترط الثلثين بل نقول الجمعية الوطنية إذا أصرت على موقفها عندها على رئيس الجمهورية إصدار القانون ونشره ، يعني لا نضع رئيس الجمهورية مجرد من كل الصلاحيات ...) .[1] وبذات الرأي قال محمود عثمان (.... منح الرئيس حق النقض ولو لمرة واحدة ضروري لأنه منح حق اقتراح القوانين نحن قلنا في السابق فهنا أيضاً له الحق في أن يبين ملاحظاته على القانون مرة واحدة فإذا صوتوا عليه بالثلثين يصبح قانون .... عندما يأتي قانون يرى أن فيه نقص لابد أن يعيده لإكماله فخلي يبقى حق النقض للرئيس وهو موجود في العالم كله) .[2] وشايعهم عدنان الجنابي (..... ربما من ضمير المجتمع رئيس الجمهورية عندما يراعي الحالة على ضوء القانون ممكن أن يرجعها إلى الجمعية الوطنية ولكن لا نشترط الثلثين لأن في ذلك تجاوز على النظام البرلماني) .[3]

واقترح ثامر الغضبان حل وسط بين الرافضين والمؤيدين لمنح رئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين (اقترح منح رئيس الجمهورية حق إحالة القوانين المشكوك بدستوريتها إلى المحكمة الدستورية للتحقق من دستوريتها وفي ضوء رد المحكمة يوقع أو لا يوقع) .[4]

---

[1] - نفس المرجع ، ص 1245 – 1246 .
[2] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص 1248 .
[3] - نفس المرجع ، ص 1248 -1249 .
[4] - نفس المرجع ، ص 1246 .

وقريب من هذا الاقتراح طرح يونادم كنا (لرئيس الجمهورية الطلب إلى المحكمة الدستورية الطلب من الجمعية الوطنية مراجعة القانون) .[1]

وتم الاتفاق على أن يقترن إصدار القانون بالمُصادقة عليه والدمج بينهما على نحو يجعل كل منهما مُكمل للآخر ، بحيث لا يصدر القانون إلا بعد المصادقة عليه ، وتُعد المصادقة أمراً للإصدار ، بل أن المصادقة تُعد بمثابة الموافقة الضمنية على الإصدار ، فقد نصت المادة (73/ثالثاً) من الدستور على أنه (يتولى رئيس الجمهورية .... يصادق ويصدر القوانين التي يسنها مجلس النواب ، وتُعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها) .

المطلب الثالث

طلب إعلان الحرب وحالة الطوارئ

ما مِن دولة إلا وقد تتعرض لظرف استثنائي يُهدِد أمنها وسيادتها ، سواء كان مصدره داخلي أو دولي ، أو كان مصدره الطبيعة كالفيضانات والأوبئة والكوارث الطبيعية . أو مصطنع يعود للإنسان كالحرب والفِتن والاضطرابات الداخلية والاقتتال الأهلي .

وفي كل الأحوال فإن التمسك بالقواعد الدستورية أو التشريعية الاعتيادية قد ينتهي إلى تهديد أمن الدولة ، حيث وضِعت هذه القواعد وصيغت لمواجهة الظروف العادية لا الاستثنائية والتمسك بها يصبح والعدم سواء ، بل قد يأتي التمسك بها بنتائج عكسية على أمن الوطن والمواطن .

---

[1] - نفس المرجع ، ص 1251.

ومن المؤكد أن لكل تشريع غاية يسعى إلى تحقيقها ، وإلا عُدّ التشريع عبثاً ، ولكل منها ظرف يولد في ظله ويأتي لمعالجته ، مِن هُنا جرى العمل على ذكر الأسباب الموجبة للتشريع في صلبه ، وتغير هذه الظروف يقتضي بالضرورة تعديل التشريع جزئياً أو إلغائه كلياً واستبداله بغيره .

وإذا كان مقتضى تغير الظروف يستوجب تعديل التشريع أو إلغائه ، فمِن باب أولى أن حدوث ظرف استثنائي يقتضي بالضرورة وضع تشريع مستقل لمواجهته . مِن هُنا جرى النص في الدساتير الحديثة والمعاصرة على إفراد نصوص خاصة لمعالجة الظروف الاستثنائية ، سواء من حيث السُلطة التي تعلنها أو الإجراءات الواجب إتباعها ، وطبيعتها ومُدتها .

ويعود الفضل في نشأة نظرية الظروف الاستثنائية لمجلس الدولة الفرنسي بمناسبة الحرب العالمية الأولى ، وعاد المجلس لأجازتها خلال الحرب العالمية الثانية ، وأُطلِق على هذه النظرية أول مرة ، نظرية سُلطات الحرب ، على أساس أن الحرب كانت أساس ابتكارها ، لكن مجلس الدولة الفرنسي وجد أن من المفيد بل من الضروري مد آثارها إلى الفترة التالية للحرب والتي قد تكون أكثر اضطرابا من تلك التي تواجه الدولة خلالها .

فقد تواجه الدولة اضطرابات داخلية أو تهديدات أمنية بفعل آثار الحرب التالية ، سواء الأمنية أو العمرانية ، الأمر الذي دعا مجلس الدولة الفرنسي والمصري إلى الحديث عن نظرية الظروف الاستثنائية كي تغطي النظرية فترة الحرب وآثارها التالية بعد أن كانت نظرية سلطات الحرب تغطي الحرب وظروفها الاستثنائية تحديداً .

وطرح الفقه عِدة تعريفات للظروف الاستثنائية ، فقد عُرِفت بأنها (مفاجأة تحمل في طياتها أخطاراً جسيماً مؤكدة واستثنائية وغير مألوفة وشاذة تُهدد النظام العام بمدلولاته الثلاث - الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة - أو تهدد أحد عناصره أو تهدد المصلحة العامة أو سير المرافق العامة سواء أن تكون هذه المصالح مقصودة في ذاتها أم يكون المقصود هو الأوضاع الشاذة التي يترتب عليها خطر جسيم ومؤكد وفعلي غير محتمل) . [1] كما عُرّفت أنها (الظروف المفاجئة التي تُشكل خطراً يُهدد استقلال الدولة أو سلامة أراضيها أو النظام العام ، والتي تتطلب من الإدارة التدخل لمواجهتها بإجراءات استثنائية مناسبة ومؤقتة لعجز القوانين الاعتيادية عن مجابهتها شريطة خضوع إجراءات وتصرفات الإدارة في ذلك لرقابة القضاء إلغاءاً أو تعويضاً) .[2]ويُمكن تعريف الظروف الاستثنائية أنها ، حوادث ناشئة عن ظروف مصدرها الطبيعة أو مصطنعة تعود للإنسان ، داخلية أو دولية تُهدِد أمن الدولة وسيادتها ، تستوجب مواجهتها إجراءات استثنائية مؤقتة تنظمها القوانين الخاصة ونصوص الدستور ، ويبقى تقدير حدوث هذه الظروف وتناسب الإجراءات المُتخذة لمواجهتها خاضعاً لرقابة القضاء المُختص .

ودار نقاش في الجمعية المؤسِسة بشأن تنظيم صلاحية إعلان الحرب والطوارئ [3] (أ- تصادق الجمعية الوطنية على إعلان الحرب

---

1 - د.ثروت عبد الهادي خالد الجوهري ، مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها ، الدار النهضة العربية ، القاهرة ، 2005 ، ص48 .

2 - نفس المرجع ، ص52 .

3 - تعرف الظروف الاستثنائية أنها ، حوادث ناشئة عن ظروف مصدرها الطبيعة أو مصطنعة تعود للإنسان ، داخلية أو دولية تُهدِد أمن الدولة وسيادتها ، تستوجب مواجهتها إجراءات

وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين بناءً على مصادقة رئيس مجلس الوزراء وبالتشاور مع رئيس الجمهورية - ب- تحدد فترة الطوارئ بشهر واحد قابلة للتمديد وبمصادقة كل مرة - جـ - يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد خلال مدة إعلان حالة الطوارئ والحرب وتنظم هذه الصلاحيات بموجب القانون . في حالة وجود مجلس الأقاليم والمحافظات فإن المصادقة على قرار إعلان الحرب وحالة الطوارئ يكون من قبل الجمعية الوطنية التي تضم الجمعية الوطنية للأقاليم أيضاً) .[1] وعلق منذر الفضل أن لا حاجة للنص على حالة الطوارئ والحرب بصلب الدستور !!! (...... نحن نعد الدستور للأجيال القادمة لازم نفكر في عدم ترسيخ ثقافة الحرب والطوارئ ، أنا أعلم جيداً مخاطر العمليات الإرهابية ، وهي سرطان خطير لا يهدد العراق فقط وإنما يهدد العالم بأسره والإنسانية وبالتالي لا حاجة للطوارئ ، هناك إنذار بالكارت الأحمر والأصفر والأخضر كما موجود في أمريكا وبريطانيا ، أرجو إعادة النظر بمفهوم إعلان الحرب .....) .[2] وطلب يونادم كنا النص على الحرب الدفاعية فقط كحل وسط (ما يخص الحرب لتكون كلمة يقبل بها دكتور منذر ، تكون الحرب الدفاعية) .[3] واستفسر سامي العسكري بشأن طبيعة رأي رئيس الجمهورية هل هو ملزم أم استشاري (موضوع بالتشاور مع رئيس الجمهورية هذه عبارة غير صحيحة على طريقة

استثنائية مؤقتة تنظمها القوانين الخاصة ونصوص الدستور ، ويبقى تقدير حدوث هذه الظروف وتناسب الإجراءات المُتخذة لمواجهتها خاضعاً لرقابة القضاء المُختص .

[1] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص 1190 .
[2] - نفس المرجع ، ص 1190 .
[3] - نفس المرجع ، ص 1191 .

شاوروهن وخالفوهن ، لو يعني ملـزم بشـرط موافقـة رئـيس الجمهوريـة ، هـذه قضـية يشـترط أن تحـدد بشـكل واضـح ، هـل يشـترط موافقـة رئـيس الجمهورية لو ما يشترط إذا ما يشترط لا قيمة له وغير ملزم بالتشـاور مـع رئـيس الجمهوريــة) .[1] واعتـرض وائـل عبـد اللطيـف علــى مـنح هـذه الصلاحية لمجلس الأقاليم والمحافظات وطالب بمنح هذه الصلاحية تحديداً لمجلس النواب (اعترض على المربع الذي يضم الجمعية الوطنية والأقاليم بأغلبية الثلثين أنا لا أفهمها مسألة الدفاع والحرب والطـوارئ مـن المسـائل الاتحاديـة لا توكـل إلـى الأقـاليم والمحافظـات هـذه مسـألة مركزيـة وهامـة باعتقادي) .[2] في حين ثنى ديندار شفيق علـى فكـرة عـرض طلـب إعـلان الحرب وحالـة الطـوارئ علـى المجلسـين علـى أن يكـون بنـاء علـى طلـب الرئيس الجمهورية بالتشاور مع رئيس مجلـس الـوزراء (... بالعـادة يقـدم الـرئيس الأعلـى للـبلاد ، وهـو مـن الناحيـة الدسـتورية رئـيس الجمهوريـة الرئيس الأعلى للبلاد ، فالمفروض أن يكون بطلب مـن رئـيس الجمهوريـة بالتشاور مـع رئـيس الـوزراء وبقـرار مـن الاثنـين مجتمعـين إعـلان حالـة الحـرب يكـون مـن صـلاحية المجلسـين ، مجلـس الأقـاليم والبرلمـان) .[3] وبخلاف هذا الرأي طالب الشيخ أحمد عبد الوهـاب حجـب هـذه الصـلاحية عن رئيس الجمهورية (....... في الحالات المشابهة ليس للرئيس مسـاهمة ، لو ترفع من هنا أو يضـاف رئـيس الجمهوريـة ، وهنـا أرى رفـع رئـيس الجمهورية من ممارسة هذه الصلاحية بالاشتراك مع رئـيس الـوزراء) .[4] رد ثامر الغضبان (نحن قلنا هنـا رئـيس الجمهوريـة يعتبـر الأب الرمـزي

---

[1] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص 1190 .
[2] - نفس المرجع ، ص 1191 .
[3] - نفس المرجع ، ص 1191 .
[4] - نفس المرجع ، ص 1191 .

للبلاد ، فقلنا حالة الطوارئ حالة استثنائية ، والحرب حالة استثنائية فيكون له دور يعني بالتوقيع أي نعم بالتأكيد) .[1] وثنى فؤاد معصوم على هذا الرأي (مثلاً في القانون الهولندي ، يقول السلطة التنفيذية للملك ومجلس الوزراء ، الملك مصون وغير مسؤول ، ورئيس الجمهورية يشترك في صلاحية إعلان الحرب) .[2] وأوضح فؤاد معصوم (بالنسبة للجمعية الوطنية الموافقة وليس المصادقة لأن المصادقة هي التوقيع الأخير للقانون) .[3] وطالب المالكي أن لا تتجاوز مدة الطوارئ الشهر (دكتور " يقصد " " ثامر الغضبان " من قال أن قانون السلامة والطوارئ بشهر واحد قابلة للتمديد عندنا في الجمعية ، قالوا لا يجوز أكثر من شهر) .[4] وتساءل حسين باليسيني (دكتور ثامر يعني رئيس الجمهورية يعلن حالة الطوارئ ؟ بهذه الشروط لا يحسب حساب الأقاليم إذا لم يكن لدي شيء هناك لا يعنيني هذا الموضوع) . [5] وتساءل سعد جواد قنديل (إعلان حالة الطوارئ بالثلثين فقط في حالة الحرب ؟) .[6] أجاب عدنان الجنابي (الطوارئ تحدد بقانون ، ولكن الموافقة عليها بثلثين حتى يكون فيها توافق اجتماعي وحتى لا تصبح من فئة على فئة أخرى لأن الحرب والطوارئ توافق اجتماعي) .[7]

ودار نقاش بشأن إرسال القوات العراقية والمشاركة في قوات حفظ النظام ، فبعد أن قرأ الغضبان مقترح النص (أ - توافق الجمعية الوطنية

---

[1] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص 554 .
[2] - نفس المرجع ، ص 556 .
[3] - نفس المرجع ، ص 1192 .
[4] - نفس المرجع ، ص 554 .
[5] - نفس المرجع ، ص 554 – 555 .
[6] - نفس المرجع ، ص 555 .
[7] - نفس المرجع ، ص 556 .

على إرسال قوات مسلحة إلى خارج العراق لأغراض دفاعية بأغلبية ثلثي الأعضاء بناءً على اقتراح مجلس الوزراء - ب – توافق الجمعية الوطنية على إرسال قوات مسلحة إلى خارج العراق للمشاركة في قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة بالأغلبية المطلقة بناءً على اقتراح مجلس الوزراء) . ودار نقاش انقسمت فيه الآراء بين مؤيد ومعارض ، فقد ذهب سامي العسكري إلى أن حفظ السلام في البلد أولى من حفظ السلام في العالم (أنا يبدو لي الأمر معكوساً ، لأننا نريد إرسال قواتنا لقضايا لا تعتبر ملحة فحفظ السلام في العالم له مرتبة أقل من حفظ السلام في البلد ، والدفاع عن البلد ، فالدفاع عن العالم يحتاج إلى أغلبية الثلثين وجنودنا خارج الحدود . أما الدفاع عن العراق خارجياً أحتاج فيه إلى أغلبية الثلثين **!!؟** لأغراض دفاعية فأنا أعتقد على العكس أن تكون الفقرة الأولى بالأغلبية المطلقة والثانية بالثلثين) .[1] وتبنى الرأي ذاته منذر الفضل (.... أنا لا اتفق مع الأخوان الذين وضعوا هذا النص من حيث الصياغة أولاً فأفضل أن تكون العبارة للجمعية الوطنية وأريد أن أبين ملاحظاتي على الفقرة الأولى عبارة " الخطر " يعني الخطر لا زال موجود إلى الآن ، ونرجع إلى النص اللاحق إعلان حالة الحرب وحالة الطوارئ فنحن منذ 35 سنة نحارب لأجل الأمة العربية فأنا ضد هذه الفكرة أساساً مع كل الاحترام والتقدير لكل الآراء طبعاً ، ولكن أنا لا أفهم الفقرة الأولى التي تقول ، توافق الجمعية الوطنية على إرسال قوات مسلحة خارج العراق ، ونحن متى ضبطنا الداخل حتى نرسل قواتنا إلى خارج العراق **!!؟؟** صحيح أنه دستور ولكن قوات مسلحة من أجل أي شيء ؟ دفاعاً عن

---

[1] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص 1225 .

العراق أم قوات لحفظ النظام ؟ فهنا تقول الفقرة الأولى توافق الجمعية الوطنية على إرسال قوات مسلحة إلى خارج العراق لأغراض دفاعية ، دفاعية عن أي شيء ؟ عن أحداث الأمة العربية ؟ أرجوكم أعيدوا النظر بهذا الموضوع لأنه هنا ستكون مصادرة لحقوق الأجيال لذلك يجب أن نضع نص في الدستور يقول العراق بلد محايد لا يدخل في حرب قادمة ولا مستقبلية وبالنسبة لحالة الطوارئ فعندي ملاحظة عليها ، والفقرة الثانية تقول توافق الجمعية الوطنية ففي حالة الصياغة لا يجوز أن تقول توافق في إرسال قوات مسلحة إلى الخارج مع المشاركة في قوات حفظ السلام فعن أي شيء ؟؟ فأنا عندي تحفظ على هذه الصياغة) .[1]

ومُسايرة للاتجاه الدستوري الغالب ، تم الاتفاق على أن تكون صلاحية طلب إعلان حالة الحرب والطوارئ لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء على وجه الاشتراك ، ومراعاة لخطورة الآثار المُترتبة عليهما ترك صلاحية القرار النهائي لإعلانهما لمجلس النواب ، على أن يصدر القرار بأغلبية الثلثين ، فقد نصت المادة (61/تاسعاً) على أن (-أ- الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين ، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ، ورئيس مجلس الوزراء . - ب- تعلن حالة الطوارئ لمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد ، وبموافقة عليها في كل مرة -ج- يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات اللازمة التي تُمكنه من إدارة شؤون البلاد في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ وتنظم هذه الصلاحيات بقانون ، بما لا يتعارض مع الدستور - د- يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب ، الإجراءات المُتخذة والنتائج في أثناء

---

[1] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص 1225 – 1226 .

مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ ، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها) .

ونرى أن الآلية التي وضعها الدستور العراقي لإعلان حالتي الحرب والطوارئ من شأنها الحد من إساءة استعمال هذه الصلاحية ، وعدم استخدامها إلا في الحالات الاستثنائية التي تستوجب ذلك فعلاً ليس لتعدد الجهات التي تشترك في اتخاذ القرار فقط ، ولكن لأن العُرف جرى في العراق ومنذ سنة 2003 على اختيار رئيس الجمهورية من قومية تختلف عن قومية رئيس مجلس الوزراء ، إضافة لتمثيل مجلس النواب مختلف القوميات والديانات والمذاهب في العراق وفي الغالب أن مصلحة المكونات المختلفة لا تجتمع إلا على المصلحة الوطنية والقرارات المصيرية كحالة الحرب وإعلان الطوارئ. من هنا نرى أن الدستور العراقي تحسّب لخطورة الآثار المترتبة على هذه النظرية فوضع الآلية الملائمة لها .

وبموجب المادة (61/تاسعاً/ج) يمارس رئيس مجلس الوزراء كافة الصلاحيات الاستثنائية اللازمة لإدارة شؤون البلاد خلال مدة الحرب وإعلان حالة الطوارئ ومن المنطق أن يخول رئيس مجلس الوزراء الصلاحيات الاستثنائية باعتباره قائداً عاماً للقوات المسلحة ، إضافة لكونه الرئيس الفعلي للسُلطة التنفيذية في الوقت الذي يُمثل رئيس الجمهورية رمز وحدة الدولة ورئيسها التشريفي .

وألزمت المادة (61/تاسعاً/د) رئيس مجلس الوزراء بعرض إجراءاته وقراراته على مجلس النواب خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهاء الحرب أو حالة الطوارئ . لكن اللافت أن الدستور لم يخول

صراحة مجلس النواب صلاحية إقرار هذه الإجراءات أو رفضها ، حيث اكتفى الدستور بعرضها على مجلس النواب ، الأمر الذي يجعل هذا الإجراء شكلياً غير ذي جدوى ، وكان الأولى بالدستور تخويل مجلس النواب صلاحية إقرار هذه الإجراءات والقرارات أو رفضها مراعاة لخطورة الآثار المُترتبة عليها .

المطلب الرابع

الصلاحيات الدولية

اتفق الفقه على أن الدولة تنشأ وتنهض بتوافر ثلاثة أركان (الشعب – الإقليم – السُلطة) واختلف الفقه حتى اليوم بشأن الاعتراف ، هل يُعد من أركان الدولة ، أم أنه عنصر تالي لنشأة الدولة . وفي كل الأحوال ليس لأي دولة أن تعيش إلا في وسط مجتمع دولي محكوم بقواعد القانون الدولي المدونة والعرفية .

وتمُر العلاقات الدولية بعِدة أدوار تبدأ بالاعتراف ثم بتوطيد العلاقات الثنائية والجماعية عبر بوابة المعاهدات والاتفاقيات الدولية الشارعة والثنائية وتبادل التمثيل الدبلوماسي على مستوى السفراء أو المبعوثين الدبلوماسيين والقائمين بالأعمال .

وتباينَ موقف الدساتير في رسم وتحديد دور رئيس الدولة في مجال العلاقات الدولية حيث يتأثر دور الرئيس في هذا الميدان بعدة عوامل يأتي في مقدمتها طبيعة النظام السياسي والدستوري للدولة ، إذ يتسع دور الرئيس عادة في النظامين الرئاسي والخاص ، وينحسر في أضيق نطاق له في

النظام البرلماني التقليدي الذي لا ينيط بالرئيس سوى دور شكلي بروتوكولي . هذا إضافة إلى أن العوامل الحزبية تلعب دوراً محورياً في رسم ملامح هذا الدور ، فإذا ما وجد الرئيس كتلته حزبية ونيابية قوية قادرة على الدفاع عن سياسته الخارجية تعاظم دوره واتسع بخلاف الحال لو كانت الحكومة مؤلفة من ائتلاف حزبي غير منسجم لا يجمعه سوى السعي إلى تشكيل الحكومة واختيار الرئيس إذ يبقى هامش حركة الرئيس في المجال الدولي مُقيد إلى حد كبير ، بل يبقى الرئيس خاضع في رسم سياسته الخارجية لسياسة الحكومة الائتلافية أو الكتلة الأقوى فيها .

وتلعب شخصية الرئيس وتاريخه السياسي وثقافته وطبيعة علاقته بالأحزاب المؤثرة والفاعلة دوراً هاماً في تحديد معالم دوره في الحياة السياسية عموماً والدولية خصوصاً. فالتاريخ الحزبي والسياسي الحافل الطويل من شأنه تعميق وترصين علاقة الرئيس بمصدر القرار السياسي في الدول الأخرى ، بخلاف الدخول الجديد الطارئ للرئيس على سدة الرئاسة ومغادرته لها بعد فترة وجيزة أو بنهاية دورته الرئاسية الأولى .

ومرّ دور الرئيس في المجال الدولي في العراق بأدوار مختلفة ، بين غياب كامل بفعل عدم النص على منصب الرئيس في الدستور (دستور 1958) وبين تفرد في اتخاذ القرار ورسم سياسة الدولة الخارجية (دستور 1970) وبين هذا وذاك حدد دستور 2005 دور الرئيس في مجال العلاقات الخارجية ، وبما ينسجم وطبيعة النظام البرلماني الذي تبناه الدستور .

الفرع الأول

المصادقة على المعاهدات الدولية

ينصرف معنى المعاهدة إلى الاتفاقيات السياسية الشكلية كمعاهدات السلام والتحالف ، أما مصطلح الاتفاقية فيستخدم للدلالة على المعاهدات الجماعية التي تعقدها الدول في غير الشؤون السياسية والتي تتضمن قواعد عامة كاتفاقية فينا لقانون المعاهدات لسنة 1969 كما تنصرف للاتفاقيات التي تعقدها المنظمات الدولية كالاتفاقيات الصادرة عن مؤتمر العمل الدولي .

وانقسم الفقه في تعريف المعاهدة الدولية بين ثلاثة اتجاهات اتجاه اكتفى في الاتفاق أن يكون معقوداً بين أشخاص القانون الدولي دون أن يشترط فيه الكتابة وعلى حسب هذا الاتجاه عُرفت المعاهدة الدولية أنها (توافق إرادة شخصين أو أكثر من أشخاص القانون الدولي على إحداث أثر قانوني معين طبقاً لقواعد القانون الدولي) . [1]

أما الاتجاه الثاني فاشترط في المعاهدة الكتابة وأن يكون أطرافها مِمن ينطبق عليهم وصف الدول تحديداً وعلى حسب هذا الاتجاه تُعرّف المعاهدة أنها (كُل اتفاق دولي يُبرم كتابة بين الدول ويجري عليه القانون الدولي ، سواء كان محرراً في وثيقة فريدة أو وثيقتين أو عدة وثائق مرتبطة فيما بينها وكيفما كان الاسم الخاص المطلق عليها).[2] وبهذا الاتجاه ذهبت اتفاقية فينا لقانون المعاهدات فقد عرّفت المادة (1/2) منها المعاهدة أنها (الاتفاق الدولي المعقود بين الدول في صيغة مكتوبة والذي ينظمه القانون

---

[1] - انظر في هذا الاتجاه د.أحمد عشوش و د.عمر عبد القادر باخشب ، الوسيط في القانون الدولي العام ، دراسة مقارنة مع الاهتمام بموقف المملكة العربية السعودية ، مؤسسة الشباب الجامعة ، الإسكندرية ، 1410هـ - 1990 م ، ص87 . كذلك د.محمد يوسف علوان ، القانون الدولي العام ، المقدمة والمصادر ، دار وائل ، عمان ، ط2 ، 2000 ، ص113.

[2] - د.عبد القادر القادري ، القانون الدولي العام ، مكتبة المعارف ، الرباط ، ط1 ، 1404هـ - 1984م ، ص31 .

الدولي سواء تضمنته وثيقة واحدة أو وثيقتان أو أكثر ومهما كانت التسمية الخاصة) .

وتبنى الاتجاه الثالث طريقاً وسط بين الاتجاهين السابقين ، حيث اشترط في أطراف المعاهدة أن تكون من الدول دون أن يشترط الكتابة وعلى حسب هذا الاتجاه تُعرّف المعاهدة أنها (اتفاقات تعقدها الدول بغرض خلق أو تعديل أو إنهاء علاقة قانونية دولية) .

وتباين موقف الدساتير العربية من تحديد السلطة المختصة بالتصديق فقد أناط الدستور الإماراتي هذه الصلاحية بأعلى سُلطة في الدولة إذ نصت المادة (5/47) من الدستور على أنه (يتولى المجلس الأعلى للإتحاد الأمور التالية .... -5- التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية ويتم هذا التصديق بمرسوم) .

وميز الاتجاه الثاني من الدساتير بين المعاهدات وأوكل كل صنف منها لسلطة مختلفة ، وبهذا الاتجاه ذهب الدستور الموريتاني ، فقد نصت المادة (36) من الدستور على أنه (يمضي رئيس الجمهورية المعاهدات ويصدّقها) . ونصت المادة (78) على أن (معاهدات السلام ومعاهدات التجارة .... كلها لا يمكن التصديق عليها إلا بموجب قانون) . وبذات الاتجاه ذهب الدستور المغربي لسنة 1996 (يوقع الملك المعاهدات ويصادق عليها غير أنه لا يصادق على المعاهدات التي تترتب عليها تكاليف تلزم مالية الدولة إلا بعد الموافقة عليها بقانون فتقع المصادقة على

المعاهدات التي يمكن أن تكون غير متفقة مع نصوص الدستور بإتباع المسطرة ....) . [1]

وأناط الاتجاه الثالث من الدساتير العربية صلاحية المصادقة على المعاهدات للسلطة التشريعية ، ومثّل هذا الاتجاه الدستور السوري لسنة 1973(يتولى مجلس الشعب الاختصاصات التالية : ..... -5- إقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تتعلق بسلامة الدولة ، وهي معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة أو الاتفاقيات التي تمنح امتيازات للشركات أو المؤسسات الأجنبية وكذلك المعاهدات والاتفاقيات التي تُحمل خزانة الدولة نفقات غير واردة في موازنتها أو التي تخالف القوانين النافذة التي يتطلب نفاذها إصدار تشريع جديد) . [2]

وللشعب تركت بعض الدساتير العربية صلاحية المصادقة النهائية على بعض المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، ومن الدساتير العربية التي تبنت هذا الاتجاه الدستور الموريتاني لسنة 1991 (معاهدات السلم والإتحاد ومعاهدات التجارة والمعاهدات والاتفاقيات المتعلقة بالتنظيم الدولي وتلك التي تلزم مالية الدولة والمعاهدات الناسخة أحكاماً ذات طابع تشريعي وتلك المتعلقة بحدود الدولة كلها لا يمكن التصديق عليها إلا بموجب قانون ولا تصبح هذه المعاهدات نافذة المفعول إلا بعد تصديقها أو الموافقة عليها ، فلا صحة للتنازل عن جزء من الأراضي الإقليمية أو تبديله أو ضمّه بدون رضا الشعب الذي يُدلي برأيه عن طريق الاستفتاء ....) . [3]

---

[1] - الفصل (31) من الدستور لسنة 1996 .
[2] - م (71) من الدستور السوري لسنة 1991 .
[3] - م (46) من الدستور الموريتاني لسنة 1991 .

وفي لجنة كتابة الدستور تلا الغضبان مقترح نص المادة (73 / ج) من الدستور (يتولى رئيس الجمهورية ..... التوقيع على المعاهدات والمصادقة عليها بعد أذن الجمعية الوطنية) . وسجل القاضي دارا نور الدين ملاحظة غاية في الدقة ، حيث بين أن صلاحية المصادقة سبق وأن أنيطت بالجمعية الوطنية (..... نحن سبق وذكرنا في الفصل الذي قبله أن المعاهدات لا تعتبر نافذة إلا بعد مصادقة الجمعية الوطنية عليها فأنا أرى هنا فقط نذكر التوقيع على المعاهدات ، أما المصادقة عليها فهذا من اختصاص الجمعية الوطنية) .[1] وبين زهير الحسني (.... رئيس الجمهورية يصادق على المعاهدة بعد أذن السلطة التشريعية ، وثيقة التصديق تصدر من رئاسة الجمهورية وهذا يكون بعد أذن الجمعية الوطنية) .[2] وعقب منذر الفضل أن ما طرحه الحسني يصلح في النظام الرئاسي ، نحن تبنينا النظام البرلماني (هذا الكلام الذي تفضل به أخونا الكريم الدكتور زهير الحسني هو في النظام الرئاسي ، لكن الشيء الذي اتفقنا عليه في النظام البرلماني بالنسبة لنا فهي الجمعية الوطنية وليس رئيس الجمهورية) .[3] وثنى ديندار شفيق على رأي منذر الفضل (... رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي الموجود في الولايات المتحدة يملك نفس شرعية البرلمان لأنه منتخب مباشر من الشعب ، والرئيس عندنا ينتخب من قبل الجمعية الوطنية ، فالمصادقة على المعاهدات تكون فقط من قبل الجمعية الوطنية والرئيس يوقع فقط عليها حتى تصبح سارية المفعول ....

---

[1] - نفس المرجع ص 1238 .

[2] - نفس المرجع ، ص 1238 .

[3] - نفس المرجع ، ص 1238 .

) . [1] وبذات الرأي قال سعد البرزنجي (... يوقع الرئيس علـى المعاهـدات بعد مصادقة الجمعية الوطنية عليها .....) .[2]

وانتهى الاتفاق إلى اشراك رئيس الجمهورية ومجلس النواب في صلاحية المصادقة على المعاهدات . فقد نصت المادة (61/رابعاً) من الدستور على أنه (يختص مجلس النواب بما يأتي :- تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب) . ونصت المادة (73/ثانياً) على أنه (يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية :- .... المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة مجلس النواب ، وتُعد مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها) . ومن استعراض هذين النصين يبدو أن مجلس النواب يضطلع بالدور الفعلي بعملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية وليس لرئيس الجمهورية في ذلك سوى دور شكلي بروتوكولي ، بدليل أن المادة (73) من الدستور تفترض المصادقة على المعاهدة مِن قِبل رئيس الجمهورية بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ إحالته عليه وما يؤكد ما نذهب إليه أن المادة (88) من النظام الداخلي لمجلس النواب تنص على أنه (لجنة العلاقات الخارجية ، تختص هذه اللجنة بما يأتي :- ..... رابعاً- دراسة الاتفاقات والمعاهدات السياسية بالتعاون مع اللجنة القانونية) . وتنص المادة (127) من نفس النظام على أنه (تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب) .

---

[1] - نفس المرجع ، ص 1239 .
[2] - نفس المرجع ، ص 1245 .

الفرع الثاني

قبول السفراء والمُمثلين الدبلوماسيين

يُعد التمثيل الدبلوماسي اليوم واحداً مِن أهم وسائل الاتصال الدولي وهو ما يعكس الاهتمام اللامتناهي بهذه الوظيفة مِن قِبل الدول عموماً ، وفي مقدمتها الدول الكُبرى والسعي الدائم لرفع كفاءة العاملين في هذا المجال . ومع التقدم الذي طرأ على طبيعة العمل الدبلوماسي تحول هذا العمل اليوم إلى عمل سياسي يخالطه الجانب المهني ، بل أن الدول الكبرى اليوم أصبحت لا تكتفي بإنشاء المعاهد الدبلوماسية المتخصصة وإنما راحت تعمل على زج العناصر المرشحة للعمل في هذا المجال في أروقة السياسة ووزارة الخارجية منذ بدايات انخراطهم في الوظيفة العامة باعتبار أن الخبرة أصبحت اليوم تفوق الإعداد الأكاديمي وقبل هذا وذاك أصبحت الدول تضع شروطاً معقدة إلى حد ما في العناصر التي تنخرط في هذا الميدان . ومع تطور وسائل الاتصال بين وزراء خارجية الدول الأعضاء في الأمم المتحدة وإنشاء أكثر من تجمع وتكتل يجمع بينهم واجتماعهم على هامش الملتقيات والمؤتمرات الدولية والإقليمية ، إلا أن أهمية الوظيفة الدبلوماسية لم تتراجع ، باعتبار أن الدبلوماسي ينقل يومياً توجيهات دولته إلى الدولة التي يعمل فيها وبالعكس . وكثيراً ما يتوج عمل الدبلوماسي المُتميز إذا كان من أعضاء الحزب باعتلاء سدة وزارة الخارجية .

ويُعرّف المُمثل الدبلوماسي أنه (كل شخص مُكلف رسمياً برعاية وحماية مصلحة دولته في البلدان التي يُعتمد فيها) . [1] أو هو (من يقع عليه اختيار دولته لتمثيلها في العاصمة الأجنبية ، وقد يكون هذا المُمثل بدرجة سفير أو وزير مفوض أو قائم بالأعمال وعلى حسب درجة التمثيل بين البلدين). [2]

وفي الدستور العراقي لسنة 2005 ، وردت الإشارة للسفراء والمُمثلين الدبلوماسيين في موضعين الأول في المادة (61/خامساً/ب) (يختص مجلس النواب بما يأتي :- ..... الموافقة على تعيين .... السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة باقتراح من مجلس الوزراء) . على ذلك أن مجلس الوزراء يرشح ومجلس النواب يناقش ويصوت قبولاً أو رفضاً . هذا من الناحية الشكلية الرسمية ، أما من الناحية الفعلية فإن ترشيح الأسماء يكون مِن قِبل الكتل السياسية والنيابية في أروقة المفاوضات الخاصة وعلى أساس التوازن السياسي والقومي والديني والمذهبي ، وما يناقشه مجلس الوزراء توافر عنصر التوازن حسب دون المعايير الأخرى التي حُسِمت مُسبقاً وينطبق ذات المبدأ على مناقشة مجلس النواب .

وكثيراً ما يُثير اختيار الدبلوماسيين في العراق بعد سنة 2003 الخلاف بين الكُتل النيابية والحزبية الكبيرة ، باعتبار أن الوظيفة الدبلوماسية اليوم تُعد من الوظائف السيادية وامتد إليها التوازن في التعيين والاختيار وأضحى الاختيار ليس على أساس الكفاءة والمهنية ولكن على أساس

---

[1] - أنظر مؤلفنا ، رئيس الدولة في الإتحاد الفيدرالي ، المكتبة الحيدرية ، النجف الأشرف ، ط1 ، 2009 ، ص189 .

[2] - أنظر مؤلفنا ، الدبلوماسية في عالم متغير ، إيتراك للطباعة و النشر ، القاهرة ، 2004 – ص87 .

الانتماء والولاء الحزبي والقومي والمذهبي ، و يمتد هذا التوازن إلى التمثيل القنصلي ، وهو ما قد ينعكس سلباً على مستوى الأداء .

واللافت أن التوازن في التمثيل امتد إلى تحديد مكان عمل الممثل الدبلوماسي والسفير لاسيما في الدول الكبرى دائمة العضوية في مجلس الأمن باعتبار أن رأي المُمثل الدبلوماسي يكون مؤثراً عادة في موقف تلك الدول من الحكومة ودعمها في المحافل الدولية .

أما الموضع الثاني الذي ورد فيه النص على السفراء في المادة (73/سادساً) (يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية :- .... قبول السفراء) . ويثير هذا النص تساؤل هل أن إرادة واضعو الدستور انصرفت إلى تخويل الرئيس صلاحية قبول السفراء أم استقبالهم ؟ ومن المؤكد أن الفارق بين الاثنين كبير ومثل هذا التساؤل يُثار لدينا كون الدساتير البرلمانية تمنح الرئيس عادة صلاحية استقبال السفراء الأجانب أما صلاحية قبولهم فهي مناطة برئيس مجلس الوزراء أو بالمجلس مجتمعاً فضلاً عن أن الدستور العراقي خول صلاحية تعيين السفراء العراقيين في الخارج لمجلس النواب بناءً على اقتراح مجلس الوزراء .

الفرع الثالث

الاعتراف بالدول والحكومات الأجنبية

لا بُد من التمييز ابتداء بين الاعتراف بالدولة والاعتراف بالحكومة ، فالاعتراف بالدولة ينصرف إلى الاعتراف بعضو جديد في المجتمع الدولي ، ويترتب على هذا الاعتراف إقامة العلاقات الدبلوماسية بين الدولة

المُعترفة والمُعترف بها وبغير الاعتراف لا يُمكن إقامة أي نوع من العلاقات بين البلدين .

وتنشأ الحاجة للاعتراف بالدولة نتيجة ظهور دولة جديدة بفعل الانسلاخ من الدولة الأصلية على أثر حرب أو اتفاق بين الإقليم المُنسحب المكون للدولة الجديدة والبلد الأم أو بفعل تفكك إتحاد قائم أو اجتماع عدة دول في إتحاد جديد . وقد تنشأ الدولة بفعل الاستيطان ثم تنامي هذا المُكون وانتهائه بإقامة دولة جديدة .

ويحكم الاعتراف عادة العلاقات التاريخية ومصلحة الدولة السياسية والاقتصادية والعسكرية والأمنية وقد يقوم الاعتراف على أساس قومي أو ديني .

وفي هذا المجال تُثار مسألة المركز القانوني للنشء الجديد الذي لم يحصل على الاعتراف فقد عالجت بعض مشاريع الاتفاقيات المُتعلقة بحقوق وواجبات الدول هذا الموضوع إذ جاء في المادة الثالثة من إعلان مونتفيديو المُتخذ في المؤتمر السابع لدول أمريكا اللاتينية (إن الوجود السياسي للدول لا يرتبط بالاعتراف بها مِن قِبل الدول الأخرى ، إذ يحق لها قبل حدوث عمل الاعتراف أن تُدافع عن وحدتها واستقلالها وحرمة أراضيها وتؤمن ازدهارها وهي تستطيع أن تقوم بوضع قوانينها التي تنسجم ومصالحها في شتى الميادين التشريعية والإدارية والقضائية) .

لقد عرّف معهد القانون الدولي في دورة انعقاده في بروكسل بتاريخ 26 نيسان 1936 الاعتراف بالدولة الجديدة أنه (عمل حُر تُقر بمقتضاه دولة أو مجموعة من الدول وجود جماعة لها تنظيم سياسي في إقليم معين

مستقلة عن كل دولة أخرى ، وقادرة على الوفاء بالتزامات القانون الدولي) . وعرّفت المادة (10) من ميثاق يوغوتا الموقع مِن قِبل الدول الأمريكية في 30 نيسان 1948 ، الاعتراف أنه (يستلزم الاعتراف أن تقبل الدولة التي منحته شخصية الدولة الجديدة وما منحه القانون لها من حقوق وواجبات) .

أما الاعتراف بالحكومة يعني الاعتراف بالقابضون الجدد على السلطة نتيجة الانتخابات النيابية أو بِفِعل الثورة أو الانقلاب . ونرى أن الاعتراف بالحكومة الجديدة ليس أقل صعوبة وحساسية من الاعتراف بالدولة الجديدة ، فبناءً على هذا الاعتراف تنشأ العلاقات الدبلوماسية وتبنى المواقف في المحافل الدولية والإقليمية . بل أن تأخر الاعتراف أو الدعم قد تُبنى عليه مواقف سياسية لاحقة لاسيما إذا كانت الحكومة الجديدة قادمة من خلال ثورة أو انقلاب ، حيث تكون بحاجة ماسة للاعتراف لإثبات وجودها وشرعيتها . وتتردد الدول عادة في الاعتراف بمثل هذه الحكومات حتى تستقر الأمور وتتضح الرؤيا خشيةً من عودة الحكومة المُطاح بها وفي هذه الحالة يُعد الاعتراف عمل غير ودي اتجاهها . مع ملاحظة أن بعض الدول قد تُسارع إلى الاعتراف بالقابضون الجدد على السلطة ، وتقدم يد العون لهم نكاية بالحكومة المُطاح بها وكسباً لود القادمون الجدد ، ومثل هذا الاحتمال يحدث عادة بين الدول التي تسود علاقاتها الحكومية التوتر أو حينما يحدث التغيير الحكومي على أساس قومي أو ديني أو مذهبي .

والملاحظ أن الدستور العراقي لسنة 2005 لم ينص صراحة على الجهة التي تتولى الاعتراف بالدول والحكومات الأجنبية وما يزيد الأمور تعقيداً أن عرفاً لم ينشأ لمعالجة هذه الحالات نظراً لحداثة العهد بالدستور

وعدم نشأة دول جديدة يُقتضى الاعتراف بها بعد دخول أحكام الدستور حيز النفاذ .

ونعتقد أن هذه الحالات ستثير الخلاف إذا ما نشأت في المستقبل ، في ظل الاختلاف السياسي الذي يهيمن على مُجمل المشهد السياسي وتباين آراء الحكومة والبرلمان في عديد المسائل السياسية الأقل أهمية من الاعتراف بالدول والحكومات الجديدة .

المطلب الخامس

الصلاحيات العسكرية والحربية

بدأت الدساتير الحديثة والمعاصرة تولي تنظيم الصلاحيات العسكرية والحربية أهمية خاصة في ظل عالم يسوده المنازعات الداخلية والدولية والتوترات الحزبية والسياسية.

ومع انتشار الأنظمة الديمقراطية وذهاب الدكتاتوريات العسكرية الفردية كان لابُد من تنظيم صلاحيات كل سُلطة على وجه الدقة ولاسيما تلك التي تثير الخلاف أو التي يتوقف عليها مصير الدولة . وإذا كان ذلك ينصرف إلى مختلف الدول والدساتير ، فإن العراق ربما كان معنياً به أكثر من باقي الدول بعد زوال النظام الفردي الذي ظل في سدة السلطة أكثر من ثلاثة عقود من الزمان وخلال تلك الفترة أقحم العراق في أكثر من حرب داخلية ودولية كان من نتائجها خضوع العراق لأحكام الفصلين السادس والسابع من ميثاق الأمم المُتحدة والتي لا تزال آثارها السلبية تنعكس على الحكومة العراقية وشعبها .

وفي هذا المطلب سنبحث في صلاحيات رئيس الجمهورية العسكرية والحربية بموجب دستور 2005 .

الفرع الأول

القيادة العُليا للقوات المُسلحة

على حد سواء مع باقي الصلاحيات يتحدد نطاق صلاحيات الرئيس العسكرية وتتأثر بطبيعة النظام الدستوري في الدولة ، إذ يتسع نطاقها في النظامين الرئاسي والخاص وينحسر في أضيق نطاق له في النظامين البرلماني التقليدي والمجلسي .

وفي لجنة كتابة الدستور تلا الغضبان مقترح الفقرة (ب) من المادة (73) (يتولى رئيس الجمهورية .... القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريفية والاحتفالية) . [1] وبينت نركز محمد أمين أن اللجنة حذفت عبارة الأغراض التشريفية والاحتفالية وأطلقت النص (القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريفية والاحتفالية فقط ، اعتقد أننا في اللجنة حذفنا عبارة للأغراض التشريفية والاحتفالية وقلنا " القائد العام للقوات المسلحة " فأنا أعتقد أن هذه زائدة ...) . [2] ورد ديندار شفيق أن اللجنة اتفقت على منح الصلاحيات الفعلية لرئيس مجلس الوزراء وبالتالي لابد من إبقاء عبارة البروتوكولية والتشريفية (...... نترك فقرة القيادة العليا كما هي ...... نحن أعطينا الصلاحية الفعلية للقيادة العام للقوات المسلحة لأغراض فعلية لرئيس مجلس الوزراء وليس لرئيس الجمهورية يعني تبقى

---

1 - نفس المرجع ، ص 1236 .
2 - نفس المرجع ، ص 1237 .

التشـريفية والاحتفاليـة ....) .[1] ورفـض عبـاس البيـاتي فكـرة ازدواج منصب القائـد العـام للقـوات المسـلحة (..... أهـل القـانون يعرفـون القيـادة العامة ، لا يوجد قيادة عامة يوجد قائد عام للقوات المسلحة ، هل هو رئيس الوزراء أم رئيس الجمهورية ؟ فإذا كان رئيس الوزراء القائد العـام للقـوات المسلحة فلا معنى للنص على رئيس الجمهورية قائد عام للقوات المسلحة ، ونكتفي بالإشـارة إلـى أن رئـيس الـوزراء يسـتعرض القـوات المسـلحة فـي المناسبات كالأعياد الوطنيـة وتخـريج دورات) . [2] وطلـب محمـود عثمـان التمييز بين القائـد الأعلـى والقائد العـام (..... فـي رأيـي يكتـب رئـيس الجمهورية القائد الأعلـى للقـوات المسـلحة ، ورئـيس الـوزراء القائـد العـام للقوات المسلحة ....) . [3]

وانتهى الاتفاق في اللجنة إلى منح صلاحية القيادة العليا للقوات المُسلحة لفرعي السُلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية – رئيس مجلس الوزراء) . فقد نصت المادة (73/تاسعاً) من الدستور على أنه (يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية :- ..... يقوم بمهمة القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريفية والاحتفالية). أما المادة (78) من الدستور فقد نصت على أنه (رئيس مجلس الوزراء هو المسئول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة ، والقائد العام للقوات المسلحة يقوم بإدارة مجلس الوزراء .....) .

---

[1] - نفس المرجع ، ص 1239 .
[2] - نفس المرجع ، ص 1246 .
[3] - نفس المرجع ، ص 1248 .

وربما كان هذا الازدواج في الاختصاص مقصود بذاته لخلق نوع من التوازن بين صلاحيات رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء فالتجربة النيابية البرلمانية في العهد الجمهوري تجربة حديثة وخلال العقود الماضية جرى العمل على تركيز الصلاحيات الهامة بيد رئيس الجمهورية وما رئيس مجلس الوزراء إلا أداة يتحكم بها رئيس الجمهورية تعييناً وإقالة وتحديداً لنطاق المسئولية .لكن هذا الازدواج (القيادة الفعلية للقوات المسلحة – القيادة التشريفية البروتوكولية) قد لا يُثير الإشكال طالما كانت العلاقة الشخصية بين الرئيسين يسودها التفاهم والهدوء ، لكن الخلاف قد يبرز إذا كانت العلاقة غير منسجمة وتتميز بالتوتر ، فما يُعد فعلياً من الشؤون العسكرية قد يُعد تشريفياً بروتوكولياً عند رئيس الجمهورية ، وقد يكون الفيصل في ذلك قرار المحكمة الاتحادية العليا ، كونها الجهة المختصة بموجب المادة (93/ثالثاً) من الدستور بـ (الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية ، والقرارات والأنظمة والتعليمات والإجراءات الصادرة عن السلطة الاتحادية ، ويكفل القانون حق كل من مجلس الوزراء وذوي الشأن من الأفراد وغيرهم حق الطعن المباشر لدى المحكمة) .

الفرع الثاني

إعلان الحرب

يُعرِف (جورج ولسن) إعلان الحرب أنه (عبارة عن إشعار شكلي من جانب الدولة التي تعد نفسها في حالة حرب مع الدولة التي أرسل إليها

الإشعار) . وما يُميز المشهد الجديد للمجتمع الدولي ، قيام النزاع المُسلح الأهلي والدولي في مختلف أرجائه ، فلا تكاد تخلو قارة من القارات من نزاع مسلح أو أكثر ونادراً ما تقف الدول الكبرى دائمة العضوية في مجلس الأمن موقف الحياد تجاه هذه المنازعات بل هي غالباً ما تميل لأحد طرفي النزاع تأكيداً لقوتها ووجودها في الساحة الدولية وكسباً لحليف جديد يدعم موقفها تجاه القضايا المختلفة .

وتُميز بعض الدساتير بين الحرب الهجومية والدفاعية وعلى أساس هذا التمييز تتباين الإجراءات الواجب إتباعها في إعلان الحرب ، والسلطة التي تتخذ القرار . فالحرب الدفاعية عادة لا تحتمل التأخير في إعلانها ومن مقتضياتها اتخاذ الإجراءات الضرورية لردعها وقد ينتهي الأمر إلى الاحتلال . بخلاف الحرب الهجومية التي تستوجب المزيد من الحيطة والحذر والتأني في قرار إعلانها ، لاسيما وأن آثار دولية مضادة قد تترتب عليها .

وأناط الدستور العراقي صلاحية طلب إعلان الحرب برئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء على أن يكون القرار النهائي في إعلانها لمجلس النواب بقرار يصدر بأغلبية الثلثين . [1] ونرى أن الدستور العراقي راعى في هذا الاختصاص المشترك بين الرئيسين (الجمهورية – مجلس الوزراء)عِدة اعتبارات ، فقد عانى العراق وعلى مدى أكثر من ثلاثة عقود من التفرد في اتخاذ قرار إعلان الحرب وأقحم في حروب عدوانية لا تزال آثارها تنعكس سلباً على العراق وعلاقاته الدولية . كما وقف وراء النص

---

[1] - م(61/تاسعاً/أ) من الدستور .

على هذا الاختصاص المشترك ، تبني النظام البرلماني أسلوبا للحكم فبموجب هذا النظام تتركز غالبية الصلاحيات التنفيذية الهامة بيد مجلس الوزراء ورئيسه المباشر ، هذا إضافة إلى أن الدستور أناط القيادة العليا للقوات المسلحة لرئيس الجمهورية لأغراض تشريفية ورئيس مجلس الوزراء لأغراض فعلية ، مِن هُنا يبدو أن الاشتراك في طلب إعلان الحرب يُعد أمراً منطقياً .

المطلب السادس

تكليف رئيس مجلس الوزراء

في النظام البرلماني التقليدي أو الأقرب إليه ، يُكلف رئيس الدولة دستورياً زعيم الأغلبية البرلمانية أو مُرشح الكتلة النيابية الأكبر بتشكيل الحكومة . وهذا التكليف يخضع عادة للنظام الحزبي المُتبع في الدولة ، ونشير ابتداء إلى عدم إمكانية الحديث عن النظام البرلماني الفعلي أو التقليدي في الدول التي تتبع نظام الحزب الواحد حيث يُهيمن رئيس الدولة عادة على كل المؤسسات الدستورية والحزبية ، فرئيس الدولة في ظل هذا النظام هو بالضرورة رئيس الحزب ، وهو من يكلف رئيس الوزراء ويُقيله ، و بناءاً على موافقته وترشيحه يتم تسمية وزراء الحكومة وإقالتهم .

وفي ظل هذا النظام لا يُمكن الحديث عن الأغلبية البرلمانية أو الحزبية ، إذ يهيمن الحزب الواحد على البرلمان ولا مجال لدخول المرشح المستقل لعضوية البرلمان إذا سُمح له بالترشيح أو يكون ظاهراً مرشح مستقل وواقعاً هو مرشح الحزب الواحد .

وفي نظام الثنائية الحزبية ، يُكلف الرئيس عادة زعيم الحزب الفائز في الانتخابات بتشكيل الحكومة ، وفي ظل هذا النظام لا يمكن الحديث عن حكومة ائتلافية ، إذ لا بُد أن يحصد أحد الحزبين غالبية المقاعد النيابية ، وبناءاً على هذه الأغلبية يُكلف زعيمه بتشكيل الحكومة ، وتُعد بريطانيا إنموذجاً للأنظمة البرلمانية التي تعتمد نظام الثنائية الحزبية ، ففي بريطانيا يُكلف الملك زعيم الحزب الفائز بالانتخابات النيابية بتشكيل الحكومة ، أما الحزب الآخر فيبقى في المعارضة يترقب الأداء الحكومي ويتربص به بانتظار فشله استعداداً لخوض الانتخابات النيابية القادمة .

وفي بريطانيا جرى العُرف على التلازم الحتمي بين رئاسة الوزراء وزعامة الحزب الفائز في الانتخابات ، وتغير قيادة الحزب تنتهي بالضرورة إلى تغيير رئيس الوزراء دون المساس بالتشكيلة الحكومية . وحدث في سنة 2008 أن فاز في انتخابات حزب العمال وزير المالية آنذاك (بارون) أثناء فترة ولاية رئيس الوزراء الأسبق (توني بلير) مِما استوجب تكليف (براون) برئاسة الوزراء وإقالة (توني بلير) دون المساس بالتشكيلة الحكومية ، واستمر (براون) في منصبه حتى الانتخابات النيابية القادمة حيث فاز فيها حزب المحافظين بزعامة (ديفيد كامرون) الذي شكل الحكومة الجديدة .

وفي النظم البرلمانية التي تتبع نظام التعددية الحزبية ، غالباً ما يجري الحديث عن حكومة ائتلافية ، حيث يعجز حزب واحد عن الحصول على الأغلبية البرلمانية التي تؤهله لتشكيل الحكومة بمفرده ، وغالباً ما يجري التفاوض على آلية تشكيل الحكومة ويقدم الحزب الحاصل على أكثر المقاعد النيابية التنازلات من أجل تشكيل الحكومة ، وهذه التنازلات تنصب

عادة على الوزارات السيادية قِبال الدخول في الحكومة الائتلافية ، وبغير هذه التنازلات لا يُمكن تشكيل الحكومة الائتلافية ، وفي هذ النوع من الحكومات غالباً ما يغيب عنها الانسجام وتدب فيها الخلافات بعد فترة وجيزة من تشكيلها فهي لم تأتلف لاتفاقها في المبدأ أو لتقاربها الفكري والحزبي ، لكن هاجس تشكيل الحكومة هو من وحدّ جهودها وقرّب وجهات نظرها .

وفي لجنة كتابة الدستور قرأ الغضبان مقترح النص الذي يكلف بموجبه رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء (يقوم رئيس الجمهورية بتسمية رئيس مجلس الوزراء من الكتلة النيابية الأكثر عدداً خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الانعقاد الأول للجمعية الوطنية ، وعند إخفاق رئيس مجلس الوزراء من الكتلة النيابية الأكثر عدداً خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الانعقاد الأول للجمعية الوطنية في تسمية أعضاء وزارته ، يتولى رئيس الجمهورية تسمية مرشح جديد لرئاسة الوزراء .

يتولى رئيس مجلس الوزراء تسمية أعضاء وزارته خلال شهر من تاريخ تسميته ، يعرض رئيس مجلس الوزراء أسماء أعضاء حكومته والبرنامج الوزاري على الجمعية الوطنية ويعتبر حائزاً على ثقته عند الموافقة على الوزراء والبرنامج الحكومي بالأغلبية المطلقة .

يشترط لتولي منصب رئيس مجلس الوزراء أو منصب الوزير ، الشروط نفسها الخاصة بأعضاء الجمعية الوطنية ، عدا التأهيل الدراسي أن يكون حائزاً على الشهادة الجامعية بالنسبة لرئيس الوزراء والوزراء

أيضاً) . [1] وتساءل سامي العسكري عن الكتلة التـي يختـار منهـا المرشـح الجديد إذا أخفق رئيس الوزراء المكلـف بتشـكيل الحكومـة ، هـل هـي نفـس الكتلة أم التي تليها بعدد المقاعد ؟ كمـا طالـب برفـع عمـر المرشـح لرئاسـة الوزراء ، وأقترح المؤهل الجامعي كحد أدنى له (.... تسمية مرشح جديـد لرئاسة الوزراء غير واضح من نفس الكتلة أو غيرها يجب أن ينص عليـه لأنه يعتبر رئيس الوزراء الثاني هل يأتي من نفس الكتلـة ذات الأكثريـة أم من كتلة أخرى تليها ؟ .... شروط رئيس الـوزراء المفـروض تختلـف عـن شروط الجمعية الوطنية ليس فقط في قضية الشهادة وإنما قضية العمـر هـي قضية مهمة ، ..... تاريخه السياسي يجب أن يدقق ..... بالنسبة إلى شروط رئيس الوزراء على الأقل العمر أربعين سنة ، والشهادة على الأقل جامعيـة وأن لا يكون عضو عامل فما فوق في حزب البعث ..... أنا أعتقـد أن يـأتي عضو عامـل فـي حـزب البعـث رئيسـاً للـوزراء أمـر محـل نظـر .... هـذه الشروط التي أراها) . [2] أمـا فـؤاد معصـوم فقـد طـرح مسـألة الكتلـة التـي تكلف رئيس الـوزراء ، وإشـكالية الـوزارة الائتلافيـة (بالنسـبة إلـى الكتلـة الأولـى أي الكتلة الحائزة على أكثرية المقاعد في الجمعية وعادة هـذه الكتلـة تكلف زعيم الكتلة أو فيما بينهم يتفقون على أحد الأعضاء ، هو الـذي يقـوم بتشكيل الوزارة ، ولكن ربما هذه الكتلـة غيـر حـائزة علـى الأكثريـة داخـل الجمعية الوطنية بحاجة إلى مساومات واتصـالات مـع كتـل أخـرى لتشـكيل وزارة ائتلافية ويخفق في هذا ، آنذاك سيكلف شخص آخر من الكتلة الثانية ، هذا الموضوع يجب النظر إليـه ربمـا الكتلـة المكلفـة لـيس لـديها الأغلبيـة لذلك تضطر إلى الاتفاق مـع كتـل آخـر ، مـثلاً فـي الكثيـر مـن الـدول نجـد

---

[1] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص 1288 .

[2] - نفس المرجع ، ص 1289 - 1290.

أحيانا يتفق مع كتلة أخرى مع أنه بحاجة إلى عشرين مقعد أي عشرين صوت فيمنح الكتلة التي لديها عشرين مقعد في البرلمان أكثر من الوزارات التي تستحقها إذا كان النظر إليها بحجم الكتلة ولذلك لابد من الكتلة الثانية) . [1] وطرح عباس البياتي مقترح يقضي بـ(توجد ملاحظة تطويرية للاقتراح الذي ذكره الدكتور فؤاد معصوم ، يقوم رئيس الجمهورية بتسمية رئيس مجلس الوزراء من الكتلة النيابية أو الائتلاف الذي يشكل أكثر عدداً ....) . [2] واعترض الشيخ الصغير على المدد الممنوحة لرئيس الوزراء المكلف بتسمية أعضاء وزارته ونيلها الثقة (.... أنتم قمتوا بتحديدها خلال فترة " 15 " يوم أنا أعتقد " 15 " يوم سوف لن يقدر أي رئيس وزراء أن يشكل فريقه .... وعند إخفاق رئيس مجلس الوزراء المرشح في تسمية أعضاء وزارته سقفها غير محدد خلال شهر ، أيضاً سوف لن يكون وقت كافي لهذا القرار نقوم بالضغط على رئيس الوزراء بشكل شديد جداً بحيث مطلوب منه خلال شهر أن يحقق كل التوافقات المطلوبة . عند إخفاق رئيس مجلس الوزراء المرشح في تسمية أعضاء وزارته ، يتولى رئيس الجمهورية تسمية مرشح جديد لرئاسة الوزراء ، هذا أيضاً يراد له سقف حتى لا تبقى مفتوحة وبالنتيجة تقع في عمليات لإيقاف العملية التنفيذية بالنسبة إلى ما طرحه الأستاذ سامي العسكري ، أنا أثني على ما قاله من مقترحات وأعتقد من الضروري جداً تثبيت شرط أن لا يكون بعثياً كل من يتسلم المناصب السيادية الثلاثة الأولى) . [3]

---

[1] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص 1289 .
[2] - نفس المرجع ، ص 1292 .
[3] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص 1290 .

وسجل المالكي اعتراضه على التصويت علـى البرنـامج الـوزاري في جلسة منح الثقة للحكومة (..... يعرض رئيس مجلس الـوزراء أسـماء أعضاء حكومته والبرنامج الوزاري على الجمعية الوطنية ، ويعتبـر حـائزاً على ثقتهـا عنـد الموافقـة علـى الـوزارة والبرنـامج الـذي فهمتـه أن العبـارة تحتاج إلى تفكيك لأن البرنامج الوزاري يكتب بعد ما يصادق على الـوزارة فكيـف نـربط عمليـة المصـادقة بالموافقـة علـى البرنـامج والـوزراء غيـر مصادق عليهم فهذا خلل موجـود فـي العبـارة يجـب أن نرحـل المسـألة إلـى مرحلتين الأولى المصادقة على الوزراء والثانيـة المصـادقة علـى البرنـامج لأنــه هـو نتـاج الموافقـة الأولـى ..... يجـوز لنـا أن نعتـرض علـيهم ولا نصادق لهم ، وهذه المشكلة حدثت لنا في الجمعية إذا تتذكرون ذلك) . [1]

وسجل علي الأديب عدة ملاحظات (النقطة التـي أثارهـا الـدكتور فؤاد معصوم جيدة بإعادة صياغة الفقرة الأولـى لأن تكليـف رئـيس مجلـس الوزراء من الكتلة النيابية الأكثر سـوف لـن تحضـى دائمـاً بقبـول البرلمـان سوف نحتاج إلى معالجة بحيث يكون الجملة تقبل عملية التكليف من خـارج الكتلـة النيابيـة الأكبـر بـالتوافق البرلمـاني . المسـألة الثانيـة باعتقـادي بـأن البرنامج يسبق تشكيل الـوزارة أي رئـيس الـوزراء يقـوم بعـرض البرنـامج ويتعرض لنقاش قبل عملية التعديل يصادق على البرنامج ثـم يصـادق علـى وزرائــه ، أنـا باعتقـادي هـذا ترتيـب هـو الموجـود ، الشـروط فـي رئـيس الوزراء ينبغي أن تكون صعبة وشرط أساسي أن يكون التـاريخي النضـالي لرئيس الوزراء مشهود لا يكون به شائبة معينة من حيث الانتمـاء السياسـي

---

[1] - نفس المرجع ، ص 1291 .

أو الأداء السياسي السابق) . [1] وعلقت ناجحة عبد الأمير (.... عند إخفاق رئيس مجلس الوزراء هذا يفترض أن تكون مع الفقرة " ب " " الوزراء رئيس مجلس الوزراء تسمية أعضاء وزارته خلال شهر من تاريخ تسميته وعند إخفاق رئيس مجلس الوزراء " ..... ويجب أن لا يكون رئيس الوزراء بعثياً أو عضواً عامل فما فوق هذه يمكن أن تكون بالأحكام الانتقالية) . [2]

وقال سعد قنديل أن مصطلح الكتلة قد ينصرف إلى تلك المشكلة قبل الانتخابات أو بعد إعلان النتائج (...... التعريف القانوني للكتلة ، الكتلة مشكلة قبل الانتخابات ، أثناء التسجيل والترشيح إلى الانتخابات هي مسجلة ككتلة وتوجد كتل تتشكل بعد الانتخابات مثلاً الائتلاف بعد الانتخابات ، وعليه هنا يكون النص يعطي المجال لتشكيل هذا النص ، يجب أن يعطي الفرصة لهذه المسألة أي خلال خمسة عشر يوماً أي من الممكن رئيس الجمهورية ثاني يوم وعندما يرى أنه لم تشكل الكتلة البرلمانية يشكلها من الكتلة ، المشكلة قبل الانتخابات وبالتالي يمكن أن يتشكل " كلمة غير مفهومه " الأكثرية بعد مرور أربعة أيام أو خمسة أيام أنا أعتقد النص يكون ليس خلال خمسة عشر يوماً وإنما بعد خمسة عشر يوماً) .[3] وطرح سعد البرزنجي رأيه بالنص ، إن إخفاق رئيس الوزراء بتشكيل حكومته لا يلزم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح جديد من نفس الكتلة ، ويكون التصويت على أعضاء الحكومة منفرداً أولاً ثم التصويت على البرنامج الوزاري ، إذ يعد كل وزير برنامج وزارته بعد تسنمه مهام

---

[1] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص 1291 .
[2] - نفس المرجع ، ص 1292 .
[3] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص 1293 .

عمله (..... إذا أخفق رئيس الوزراء المكلف النص يساعد على أن يكون التكليف من مجموعة أخرى لأن النص مطلق يجري على إطلاقه ، يتولى رئيس الجمهورية تسمية مرشح جديد للرئاسة لا يقيد مثل التكليف الأول بالكتلة النيابية ، هذا أولاً ، ثانياً أنا أثني على رأي الأستاذ نوري المالكي الثقة بالحكومة غير الثقة بالبرنامج الوزاري ، الثقة بالحكومة هي على أشخاص الحكومة لأنه قد يكون من بين التشكيلة الوزارية شخص لا يحوز فعلاً على ثقة البرلمان شخص مطعون في أي شيء بجانب من الجوانب ، التصويت على البرنامج الوزاري طبعاً بعد ما تشكل الوزارة يأتون الوزراء ويرجعون إلى دوائرهم ليروا كيف يمكنهم وضع البرامج الوزارية إذا لم يكن هذا الشخص وزير كيف يمكنه أن يجمع المعلومات لوضع برنامجه ...... المفروض أن يكون هناك تصويتين ، تصويت على الثقة بالحكومة ، ثم بعد شهر أو أقل أو أكثر بعد أن تهيئ الحكومة البرنامج الوزاري الخاص بها يجري التصويت عليه . والبرنامج الوزاري لا يعده رئيس الوزراء ...... كل وزير مسؤول عن كل عمل الوزارة ، وزير الصحة مسؤول عن عمل ، وزير الأوقاف وبالعكس المسؤولية تضامنية ، الوزارة هي التي تعد البرنامج الوزاري وليس رئيس الوزراء ...... أرى بدلاً من الكتلة النيابية الأكثر عدداً ، المجموعة النيابية الأكثر عدداً هذا اللفظ عام يطلق على حزب واحد أو مجموعة من الأحزاب التي تكتلت وتآلفت ، أثني على رأي السيد نوري المالكي ....) . [1]

وطرح السيد أحمد الصافي رأي غاية في الدقة دستورياً وصياغياً (بسم الله الرحمن الرحيم الكتلة النيابية الأكثر عدداً من حقها أن ترشح

---

[1] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص 1293 – 1294 .

رئيس الوزراء سواء من نفس الكتلة أو من خارج الكتلة ، الصياغة الأولى أمامنا " يقوم رئيس الجمهورية بتسمية رئيس مجلس الوزراء من الكتلة النيابية " هذه العبارة مبهمة ، تدل على أن هذا من التبعيض أي من هذه الكتلة دون غيرها ، لذلك من الأفضل أن تكون الصياغة " بعد ترشيح الكتلة النيابية له سيرفع هذا الإبهام " من " كلمة غير صحيحة " يقوم رئيس الجمهورية بتسمية رئيس مجلس الوزراء بعد ترشيح الكتلة النيابية الأكثر عدداً له خلال فترة معينة) . [1] وقال ضياء الشكرجي أن مفهوم الأكثر عدداً قد لا يتحقق إلا بائتلاف عدة كتل (في الواقع الأكثر عدداً هو المحروز باعتبار إذا لم تشكل الحكومة كتلة واحدة لأنه لم تحز على الأكثرية المطلقة فستضطر إلى تشكيل ائتلاف من كتلتين أو ربما من ثلاث كتل ، هذا ممكن وبالتالي هذا الائتلاف هو الذي سوف يختار مرشح من الكتلة الأكبر ، هذا شيء طبيعي لكن قد تكون الكتلتان متقاربتين هذا يتوقف على التفاوض الائتلافي بين هاتين الكتلتين) .[2] والواقع أن هذا الرأي محل نظر فلابد أن تنال إحدى الكتل العدد الأكبر ، وإذا ما حصلت أكثر من كتلة على نفس العدد منى المقاعد ، تكون التحالفات هي الحاسمة للكتلة الأكبر .

وأضافت رجاء الخزاعي شرط أخر لتولي رئاسة مجلس الوزراء أو الوزير لم يتم طرحه سابقاً (أعتقد أن شرط التخلي عن الجنسية الأجنبية شرط لازم فيمن يتولى منصب رئيس الوزراء أو الوزير) . [3] ورأى عدنان الجنابي أن العبرة ليس بترشيح الكتلة الأكبر ، ولكن بالمرشح الذي ينال ثقة البرلمان (الأصل هو ليس الحزب الفائز إنما الأصل هو من

---

[1] - نفس المرجع ، ص 1295 .

[2] - نفس المرجع ، ص 1296 .

[3] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص 1297 .

يستمزج رأي الجمعية الوطنية .... وإذا لم يكن هناك حزب فائز بالأغلبية ... الرأي هو التشاور مع المنتخبين الذي يذكر بالدساتير هو التشاور مع المنتخبين للتوصل إلى من يستطيع أن يحصل على الأغلبية) .[1] ورد فؤاد معصوم ، رئيس الجمهورية ملزم بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكبر بالمرحلة الأولى (..... رئيس الجمهورية ملزم بترشيح زعيم الأغلبية ...... إذا هو لم يستطيع أن يحصل على أصوات كافية يجب أن يذهب إلى تشكيل حكومة ائتلافية لكسب الثقة وإذا هو فشل نقوم بتكليف الحزب الثاني) . [2] ودار سجال بين معصوم والمالكي بشأن الأغلبية ، فقد ذهب المالكي (هو الغرض الأصل من كل هذه العملية المعقدة أنه رئيس الجمهورية يرى من هو الذي يملك أصوات أكثر فإذا كان بطريقة الحزب الواحد أو عن طريق الحزب المؤتلف مع غيره ، نحن نقول الغالبية ومن يحظى بالأكثرية النسبية) . [3] رد معصوم (القائمة الأكثرية) .[4] عاد المالكي للقول (الأكثرية النسبية .... الاستحقاقات الانتخابية تشمل حتى الائتلافات) .[5] فأكد معصوم رأيه بالقول (كلا القائمة الحاصلة على أكثرية الأصوات .... عندما نقول استحقاقات انتخابية هذا واضح) . [6] وقال الجنابي (الأغلبية النسبية قد يكون فيها إشكال ... الأغلبية النسبية كل يوم شكل وأنت تختار رئيس وزراء وليس حزب) .[7]

---

[1] - نفس المرجع ، ص 609 ، 610 ، 611.

[2] - نفس المرجع ، ص 610 .

[3] - نفس المرجع ، ص 612 ، 613 ، 614 .

[4] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص 612 .

[5] - نفس المرجع ن ص 612 ، 614 .

[6] - نفس المرجع ، ص 614 .

[7] - نفس المرجع ن ص 614 .

وطرح سعد قنديل رأي هام (هناك مشكلة فنية ، فالسبب الذي دعانا نعود إلى هذه المسألة لأنه إذا تبنينا نظام الانتخابات حسب المحافظات في ذلك الوقت ، فالقوائم ليست جاهزة وإنما تتشكل بعد الانتخابات) . [1] ورد على هذا الرأي فؤاد معصوم (أنت تفكر في أننا إذا ذهبنا إلى المحافظات لا توجد هذه القوائم الحزبية ، كلا كلها موجودة ..... وذلك بمجرد أن تنتهي الانتخابات يقولون أن الحزب الفلاني حصد هكذا أصوات في هذه المحافظة) . [2]

وتم الاتفاق على صياغة نص المادة (76) من الدستور على النحو التالي (أولاً- يُكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء ، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية -ثانياً- يتولى رئيس مجلس الوزراء المُكلف تسمية أعضاء وزارته خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف –ثالثاً- يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً عند إخفاق رئيس مجلس الوزراء المُكلف في تشكيل الوزارة خلال المُدة المنصوص عليها في البند الثاني من هذه المادة -رابعاً- يعرض رئيس مجلس الوزراء المُكلف أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس النواب ويُعد حائزاً ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين ، والمنهاج الوزاري بالأغلبية المُطلقة -خامساً- يتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوماً في حالة عدم نيل الوزارة الثقة) .

---

[1] - نفس المرجع ، ص 612 .
[2] - نفس المرجع ، ص 612 ، 613 .

على ذلك أن رئيس الجمهورية مُلزم دستورياً بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء ، ويبدو ظاهراً أن الكتلة الأكبر حرة في اختيارها لمرشحها لكن الواقع يشير إلى خلاف ذلك ، حيث جرى الاتفاق منذ سنة 2003 على أن تكون الحكومة ائتلافية تضم ليس فقط الأحزاب الحاصلة على أكثر عدد من المقاعد ولكن لابُد من تمثيل القوميات الوارد ذكرها في الدستور والديانات الأخرى إلى جانب الإسلام . والكتلة الأكثر عدداً تكون مُلزمة باستحصال الموافقة المبدئية على مرشحها قبل ترشيحه رسمياً لرئيس الجمهورية ، وحصل أن اعترض التحالف الكردستاني على مرشح الائتلاف الوطني عام 2006 حينما رشح السيد الجعفري لرئاسة مجلس الوزراء ، الأمر الذي اضطر الكتلة النيابية الأكثر عدداً إلى تكليف السيد المالكي بتشكيل الحكومة .

واللافت أن المحكمة الاتحادية العليا أوردت تفسيراً لعبارة (الكتلة النيابية الأكثر عدداً) الواردة في الفقرة الأولى من المادة (76) من الدستور لم تألفه الديمقراطيات العتيدة والناشئة ، وبموجب تفسيرها هذا تغير اتجاه بوصلة القائمة البرلمانية المكلفة بتشكيل الحكومة من القائمة العراقية إلى التحالف الوطني فقد جاء في قرار المحكمة الاتحادية العليا (م . ر. ن / 1979) في 21 آذار 2010 (وجدت المحكمة الاتحادية من استقراء نص المادة 76 من دستور جمهورية العراق بفقراتها الخمسة ومن استقراء بقية النصوص الدستورية ذات العلاقة . أن تطبيق أحكام المادة 76 من الدستور يأتي بعد انعقاد مجلس النواب بدورته الجديدة بناء على دعوة رئيس الجمهورية وفقاً لأحكام المادة 54 من الدستور ، وبعد انتخاب مجلس النواب في أول جلسة له رئيساً للمجلس ثم نائباً أول ونائباً ثانياً له وفق

أحكام المادة 55 من الدستور بعدها يتولى المجلس انتخاب رئيس الجمهورية الجديد وفق ما هو مرسوم في المادة 70 من الدستور ، وبعد أن يتم انتخاب رئيس الجمهورية يُكلف وخلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه – مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً- بتشكيل مجلس الوزراء . وتجد المحكمة الاتحادية العليا أن تعبير – مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً- يعني : أما الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات من خلال قائمة انتخابية واحدة ، دخلت الانتخابات باسم ورقم معينين وحازت على العدد الأكثر من المقاعد ، أو الكتلة التي تجمعت من قائمتين أو أكثر من القوائم الانتخابية التي دخلت الانتخابات بأسماء وأرقام مختلفة ثم تكتلت في كتلة واحدة ذات كيان واحد في مجلس النواب ، أيهما أكثر عدداً ، فيتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح الكتلة النيابية التي أصبحت مقاعدها النيابية في الجلسة الأولى لمجلس النواب أكثر عدداً من الكتلة أو الكتل الأخرى بتشكيل مجلس الوزراء استنادا إلى أحكام المادة 76 من الدستور . وصدر الرأي بالاتفاق في 25 / 3 / 2010).[1]

وفي أعقاب الأزمة التي اندلعت بعد إعلان نتائج الانتخابات النيابية سنة 2014 ، حيث حصل ائتلاف دولة القانون على أعلى المقاعد (93) باعتباره قائمة منفرة (حزب الدعوة – حزب الدعوة تنظيم العراق – مستقلون – بدر- تيار الإصلاح) ، وحصل التحالف الوطني على (182) مقعد (ائتلاف دولة القانون – الائتلاف الوطني) . وقبل انعقاد مجلس النواب في جلسته الأولى توافقت إرادة مكونات التحالف الوطني

1 - رقم القرار 25/ اتحادية / 2010 في 25 / 3 / 2010 .

(دولـة القـانون – الأحـرار – المـواطن – الفضـيلة) علـى توقيـع وثيقـة موجهة للسيد رئـيس مجلـس النـواب تفيـد بـإعلان التحـالف الـوطني الكتلـة النيابية الأكبر كي تكون الكتلة المكلفة بترشيح رئيس مجلس الوزراء . لكـن رئيس التحالف الوطني السيد إبراهيم الجعفري لـم يُقدم هـذه الوثيقـة فـي الجلسة الأولى لمجلس النـواب. مـا يعنـي أن ائـتلاف (دولـة القـانون) هـو الكتلة الأكبر المكلفة بتشكيل الحكومة حسب قرار المحكمة الاتحاديـة العليـا (25 / اتحاديــة / 2010) فــي 25/ 3 / 2010 . ومــع تمســك الائــتلاف الوطني بأحقية التحالف الوطني بتشكيل الحكومة وتمسك دولة القانون بهذا الاسـتحقاق ، وجـه رئـيس الجمهوريـة الـدكتور فـؤاد معصـوم رسـالة إلــى المحكمة الاتحادية العليـا يستفتيها فـي الكتلـة التـي لهـا حـق ترشـيح رئـيس مجلس الوزراء ، وجاء في قرار المحكمة بالصـيغة الآتيـة (فخامـة رئـيس الجمهورية المحترم

تحية طيبة

أشارة إلى كتابكم المؤرخ 10 / 8 / 2014 الوارد مساء يـوم 10/ 8 / 2014 الموجـه إلـى السيد رئـيس المحكمـة الاتحاديـة العليـا المتضـمن الطلب من المحكمة الاتحادية العليا البت في أمر الكتلة النيابية الأكثـر عـدداً بتشـكيل مجلـس الـوزراء بموجـب المـادة 76 مـن الدسـتور ، وبنـاءً عليـه اجتمعــت المحكمــة الاتحاديــة العليــا صــباح يــوم الأحــد 11/ 8 / 2014 حضوراً وبالاتصالات الهاتفية لسفر خمسة من أعضاءها خارج بغداد وقـد تم التوصل إلى ما يأتي : رجوعاً إلى قرار المحكمة الاتحادية العليـا المـرقم 25/ اتحادية / 2010 المؤرخ في 25/ 3 / 2010 (مرافـق) الـذي يُعتبـر نافذاً وملزماً للسلطات كافة بمـا فيهـا السـلطة القضـائية الاتحاديـة بموجـب

أحكام المادة 94 من الدستور . وجد أن الفقرة الحكمية تتضمن ما يأتي :
أن تعبير الكتلة النيابية الأكثر عدداً يعني أما :

- الكتلة التي تكونت بعد الانتخابات ومن خلال قائمة انتخابية واحدة وحازت على العدد الأكثر من المقاعد.

- أو الكتلة التي تجمعت من قائمتين أو أكثر من القوائم الانتخابية التي دخلت الانتخابات بأسماء وأرقام مختلفة ثم تكتلت في كتلة واحدة ذات كيان واحد في مجلس النواب أيهما أكثر عدداً ، فيتولى رئيس الجمهورية تكليف مرشح الكتلة النيابية التي أصبحت مقاعدها النيابية في الجلسة الأولى لمجلس النواب أكثر عدداً من الكتلة أو الكتل الأخرى بتشكيل مجلس الوزراء استنادا إلى أحكام المادة 76 من الدستور ومما تقدم فتكون الكتلة النيابية التي تُكلف بتشكيل مجلس الوزراء التي أصبحت مقاعدها النيابية في الجلسة الأولى أكثر عدداً من الكتلة أو الكتل الأخرى .

وبهذا الصدد نشير إلى كتاب النائب السيد مهدي الحافظ رئيس مجلس النواب بحكم السن المؤرخ 25/ 7 / 2014 (مرافق) وكتاب المفوضية العليا المستقلة للانتخابات – مجلس المفوضين المرقم (خ / 14/ 589) المؤرخ 2/ 7 / 2014 (مرافق)

وصدر القرار بالاتفاق عدا ما يتعلق بفقرة الإشارة إلى كتاب رئيس مجلس النواب بحكم السن ، وكتاب المفوضية العليا المستقلة للانتخابات المشار إليهما في أعلاه حيث ارتأى ثلاثة من الأعضاء عدم الإشارة إليهما . وصدر القرار تحريراً في 11/ 8 / 2014).

وعلى رئيس الوزراء المُكلف تقديم تشكيلته الحكومية خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ تكليفه رسمياً . وإذا أخفق في تقديم التشكيلة ، يقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح جديد لرئاسة مجلس الوزراء خلال مدة خمسة عشر يوماً . والملاحظ أن المُشرع الدستوري جاء مطلقاً فيما ذهب إليه ، إذ لم يشترط في المرشح الجديد أن يكون منتمياً للكتلة النيابية الأكثر عدداً (يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً ....) .

ومِن المؤكد أن نية المُشرع الدستوري انصرفت ضمناً إلى ذلك ، لكننا نرى مع ذلك ضرورة إيراد نص صريح يحسم أي خلاف يمكن أن يُثار بشأن تفسير هذا النص ، كما لم يحسم النص مسألة إخفاق رئيس مجلس الوزراء الجديد المُكلف في تشكيل حكومته خلال المُدة المنصوص عليها في المادة (76/ثالثاً) وإذا كان الحل يمكن استنتاجه ضمناً بتكليف مرشح جديد ، لكن ما لا يمكن حسمه ضمناً ، المدة التي يمكن تشكيل الحكومة خلالها . وكان على المُشرع الدستوري النص صراحة على المدة التي يجب أن تشكل خلالها الحكومة حسماً لأي خلاف أو تفسير .

وبعد الاتفاق على رئيس مجلس الوزراء ، يتولى تسمية أعضاء حكومته والمنهاج الوزاري استعداداً لعرضه على مجلس النواب لنيل الثقة عليهما ، ويجري التصويت على نواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء بالمناداة على أسمائهم ، وعادة ما يجري الاتفاق على الأسماء قبل حضور رئيس مجلس الوزراء إلى مجلس النواب ، وهو ما يُفسر عدم حدوث اعتراض على أي من أعضاء الحكومة في البرلمان خلال الدورتين النيابيتين .

وبموجب قرار المحكمة الاتحادية العليا الصادر رداً على الاستفسار الذي تقدم به مكتب رئيس مجلس النواب بموجب كتابه المرقم (م .ر / 559) في 18 كانون أول 2010 . لا يلزم رئيس الوزراء المكلف بتقديم كامل تشكيلته الحكومية في جلسة نيل الثقة ، فقد جاء في قرار المحكمة (...........أولاً- هل يجب على رئيس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته جميعاً خلال المدة المنصوص عليها في المادة 76/ثانياً أو يجوز له تأخير تسمية بعضهم عن المدة المحددة ؟ -ثانيا- هل يجوز لرئيس الوزراء تسمية أعضاء وزارته على دفعات وإن كان ضمن المدة المحددة في المادة 76/ ثانيا وهل يجوز للمجلس التصويت بالموافقة على الوزراء على دفعات أيضاً ؟ -ثالثا- إذا قدم رئيس الوزراء المكلف أسماء وزارته ضمن المدة المحددة فهل على المجلس التصويت بالموافقة على الوزراء والمنهاج الوزاري ضمن نفس المدة المحددة في البند ثانياً أو للمجلس أن يحدد موعداً خارج هذه المدة للتصويت عليه بالموافقة ؟ وأجابت المحكمة الاتحادية العليا بقرارها المرقم .... بصدد الاستفسار الوارد في أولاً- .... تجد المحكمة الاتحادية أن لا وجوب على رئيس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته جميعهم خلال المدة المنصوص عليها في المادة 76/ ثانياً ويجوز له تأخير تسمية بعضهم على أن تشغل المناصب الوزارية التي لم يسمَ لها وزير بصورة مستقلة من رئيس الوزراء نفسه أو أحد الوزراء وكالة لحين تعيين الوزير الأصيل ....

بصدد الاستفسار الوارد في ثانياً .... تجد المحكمة الاتحادية العليا أن الدستور لم يمنع رئيس الوزراء المكلف تسمية أعضاء وزارته

أصالة ووكالة على دفعات بشرط أن لا تتجاوز المدة المنصوص عليها في المادة 67/ ثانياً ....

بصدد الاستفسار الوارد في ثالثاً ....تجد المحكمة الاتحادية العليا أن من حق مجلس النواب الموافقة على الوزراء والمنهاج الوزاري خارج المدة المنصوص عليها في المادة 76/ثانياً من الدستور إذ لا يوجد نص في دستور جمهورية العراق يلزم مجلس النواب بالموافقة على الوزراء والمنهاج الوزاري خلال المدة المنوه عنها أنفاً إضافة إلى أن المنطق يؤيد هذا الاتجاه ....) . وانتهى قرار المحكمة الاتحادية العليا هذا إلى عدم تعيين وزير الدفاع والداخلية أصالة في حكومة سنة 2010 إلى نهاية عمر الحكومة ، إذ تولى رئيس الوزراء إدارة وزارة الداخلية بالوكالة ، وأسندت وزارة الدفاع لوزير الثقافة بالوكالة ، وأسندت وزارة المالية بعد استقالة الوزير لوزير التخطيط بالوكالة ، وأسندت وزارة الاتصالات بعد استقالة الوزير لوزير الدولة لشؤون المحافظات بالوكالة .

المطلب السابع

منح العفو الخاص

أثبتت التجربة الدستورية منذ ظهور الدساتير المُدونة أول مرة وحتى اليوم أن قوام الدولة العصرية الحديثة ، هو التعاون والرقابة بين

السُلطات ، أما الفصل الجامد فهو مبدأ نظري لا وجود له إلا في أتون كتب التنظير والفلسفة . فالنظام الرئاسي والبرلماني والمجلسي والمختلط والخاص ، يقوم على التعاون والرقابة ولكن بدرجات متباينة . من ذلك مثلاً أن الرئيس في كافة النظم الدستورية المعاصرة أصبح يمارس الصلاحيات التنفيذية والتشريعية والقضائية ، بصورة مباشرة أو غير مباشرة ، مع المحافظة على الاختصاص الأصيل لكل سُلطة . فقد جرى النص على تخويل رئيس الدولة بعض الصلاحيات ذات الطابع القضائي وإن تباينت في طبيعتها وأهميتها ، من ذلك مثلاً أن الدساتير العربية توزعت في تخويل رئيس الدولة الصلاحيات القضائية بين ثلاثة اتجاهات ، الأول خول الرئيس صلاحية إصدار العفو الخاص والمصادقة على أحكام الإعدام كالدستورين الأردني [1] والعراقي [2] ، أما الاتجاه الثاني من الدساتير العربية فقصر صلاحية الرئيس على إصدار العفو الخاص دون المصادقة على أحكام الإعدام ، ومثّل هذا الاتجاه كُل من الدستور التونسي [3] واللبناني [4] والصومالي [5] . وخول الاتجاه الثالث من الدساتير الرئيس صلاحية إصدار العفو دون تحديد نوعه أو طبيعته ، وبهذا الاتجاه ذهب الدستور الجزائري [6] والمغربي [7] والنظام الأساسي العُماني [8] .

---

[1] - م (39/38) من الدستور الأردني .

[2] - م (73/أولاً،ثامناً) من الدستور العراقي .

[3] - م (48) من الدستور التونسي لسنة 1959 .

[4] - م (9/53) من الدستور اللبناني .

[5] - م (64) من الدستور الصومالي لسنة 1960 .

[6] - م (7/77) من الدستور الجزائري .

[7] - م (34) من الدستور المغربي .

[8] - م (42) من النظام الأساسي العُماني .

وفي هذا المطلب سنتولى بالبحث صلاحيات رئيس الدولة ذات الطابع القضائي في العراق .

الفرع الأول

إصدار العفو الخاص

يُقسم العفو في القانون الجنائي إلى عفو عام وتمتد آثار هذا العفو إلى كل من توافرت فيه الشروط المنصوص عليها في قانون العفو دون تحديد أشخاص بأوصافهم أو أسمائهم أو ذواتهم ، ولا تقف آثار هذا العفو عند حد إلغاء العقوبة الأصلية فقط ، بل يتعداها إلى إسقاط الجريمة نفسها والعقوبات التبعية والتدابير الاحترازية ، وتسري آثاره في مرحلة التحقيق والمحاكمة وحتى بعد صدور الحُكم وصيرورته نهائياً . ومراعاة لخطورة الآثار المُترتبة على هذا العفو جرى النص في أغلب الدساتير المعاصرة على تخويل هذه الصلاحية للسلطة التشريعية في شكل قانون يستوفي كافة الإجراءات الموضوعية والشكلية وعلى حد سواء مع كُل القوانين الأخرى .

أما العفو الخاص ، هو ذلك العفو الصادر لمصلحة أشخاص محددين بأسمائهم أو صفاتهم ، ويصدر هذا العفو عادة لأسباب إنسانية ومراعاة لظروف معينة ، كأن يكون المعفو عنه مصاباً بمرض عضال لا يُرجى شفائه أو انتفى في جريمته الدافع الدنيء أو أنه استنفذ الجزء الأكبر من العقوبة أو أن الدلائل تُشير إلى عدم خطورته وأن العفو عما تبقى من عقوبته كفيل بإعادته فرداً صالحاً إلى المجتمع ، وقد يقف وراء إصدار العفو تدارك الخطأ القضائي الذي لا سبيل لإصلاحه لاستنفاذه وسائل الطعن أو فوات المُدد اللازمة للطعن .

وتنصّب آثار هذا العفو على العقوبة فقط دون محو صفة الجرمية عن الفعل ، ونظراً لمحدودية الآثار القضائية والجنائية المُترتبة على هذا العفو ، خولت بعض الدساتير هذه الصلاحية لرئيس الدولة ومن بين الدساتير العربية التي خولت الرئيس هذه الصلاحية الدستور العراقي لكنه قيّد هذه الصلاحية باقتراح رئيس مجلس الوزراء

وفي لجنة كتابة الدستور ، شرع النقاش بشأن العفو الخاص وشرع بمداخلة منذر الفضل الذي قال مرة بالعفو الخاص مع تحديد الجرائم التي لا يجوز فيها العفو ، ومرة قال أنه ليس مع منح الرئيس صلاحية العفو الخاص (..... إضافة العبارة التالية إلى الفقرة ألف يقول إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء عدا المتهم بجرائم دولية وجرائم الفساد المالي والإداري لأنه لا يجوز من الناحية القانونية لرئيس الجمهورية أن يصدر عفواً خاصاً عن المتهم بجرائم دولية أو جرائم الفساد الإداري تحسباً للقضايا المتعلقة بالعلاقات .... أنا لست مع منح رئيس الجمهورية العفو الخاص) . [1] وعقب عدنان الجنابي على الرأي الذي يقول بعدم منح رئيس الجمهورية صلاحية منح العفو الخاص (العفو الخاص له مبررات ... الكثير من الحالات يثبت الخطأ في الحكم ولا سبيل لا تجاوزه لاكتساب الدرجة النهائية هنا يكون العفو الخاص المنفذ الوحيد لتجاوز الخطأ) .[2] وقال وائل عبد اللطيف أنه مع إفراد رئيس الجمهورية بصلاحية إصدار العفو الخاص (إصدار العفو الخاص بتوصية من قبل رئيس مجلس الوزراء ، اعتادت كل دول العالم أن العفو الخاص من

---

[1] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص 1238- 1250 .
[2] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص 1250 .

صلاحية أعلى سلطة في الدولة الذي هو رئيس الجمهورية يعني صحيح إننا لم نعط صلاحيات إلى رئيس الجمهورية ، ولكن رئيس الجمهورية هو أيضاً منتخب من قبل الجمعية الوطنية ويعتبر من باب أولى منتخب فليس من المعقول أن نحرمه من كل شيء يعني لا نعطيه هيبة .... ما هي نوع التوصية التي يصدرها رئيس مجلس الوزراء فهو رئيس حكومة ، هذه التوصية هل هي ملزمة أو غير ملزمة على رئيس الجمهورية يعني الفقرة أعتقد تحتاج إلى تعديل ....) .[1] وتساءل عباس البياتي عن فحوى العفو الخاص ومضمونه والمناسبة التي يمنح فيها (نحن نسمع دائماً بالعفو العام ولم نسمع بالعفو الخاص ، في المناسبات بالأعياد عادة يصدر رئيس الجمهورية عفواً فهذا الخاص ، هل يقصد منه أفراد هناك أحد معاقب مثلاً يطلب من رئيس الجمهورية أن يعفو عنه ؟ أم العفو الخاص للمشمولين بالمادة الخاصة بالسجون وأن يعفو عنهم ؟ نحن كون يضاف العفو الخاص والعفو العام .....) . [2] وتساءل الشيخ حمودي (هل أن الجرائم المالية والدولية والإرهابية لا يشملها العفو الخاص ؟) . [3]

، وتم الاتفاق على صياغة نص المادة (73/أولاً) من الدستور على النحو التالي (يتولى رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية :- .... إصدار العفو الخاص بتوصية من رئيس مجلس الوزراء ، باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص ، والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والإرهاب والفساد المالي والإداري) . ومن استعراض أحكام هذا النص يتضح أن صاحب الاختصاص الأصلي بمنح العفو الخاص ، هو رئيس مجلس الوزراء ،

---

[1] - نفس المرجع ، ص 1242 .
[2] - نفس المرجع ، ص 1246 .
[3] - نفس المرجع ، ص 1249 .

وليس رئيس الدولة وتقتصر الصلاحية الفعلية للرئيس على إصدار العفو المقترح أو رفضه ، هذا من الناحية الدستورية أما من الناحية الفعلية فقد أثبتت التجربة أن الرئيس يُمارس دوراً محورياً في إصدار العفو الخاص ، وقد صدرت العديد من المراسيم الجمهورية القاضية بمنح العفو الخاص عن محكومين عن تُهم كيدية في ظل الاحتلال بعد سنة 2003 .

الفرع الثاني

المُصادقة على أحكام الإعدام

تُعد عقوبة الإعدام أشد العقوبات جسامة ، ولا يُمكن محو الآثار المُترتبة على الحُكم الخاطئ فيها ، ولا زالت هذه العقوبة محل خلاف ونقاش فقهي بين مؤيد ومعارض ، فقد أقدمت بعض الدساتير الأوربية المعاصرة على إلغائها ، مراعاة لعدم إمكانية تدارك الخطأ وتجاوز المظلومية فيها ، كما أنها لا تُحقق أهداف العقوبة ، فالعقوبة ردع للغير وإصلاح للجاني وإزهاق روح الجاني يعني نفي الهدف الثاني من أهداف العقوبة .

أما الاتجاه الثاني من الدساتير والقوانين الجنائية ومِن بينها العربية لا تزال تحتفظ بالنص على هذه العقوبة ، باعتبار أنها إحدى الجزاءات التي جاءت بها الشريعة الإسلامية ، هذا إضافة إلى أن بعض المجرمين لا تصلح معهم أشد العقوبات المُقيدة للحرية ، ولا يرجى شفائهم من داء الجريمة كسبيل لإعادتهم إلى المُجتمع ، بل أن الإبقاء على حياتهم يعني تهديد أمن المجتمع واستقراره ، ومن المؤكد أن أمن المجتمع أولى بالرعاية من حياة مُجرم لا يُرجى شفائه .

ومع الاحتفاظ بالنص على هذه العقوبة ، إلا أن القوانين الجنائية حرصت على توفير كل الضمانات اللازمة لإصدار حُكم عادل تتراجع فيه نسبة الخطأ إلى أدنى احتمالاتها ، إذ توجب القوانين الجنائية صدور هذا الحكم عن هيأة محكمة وليس قاضٍ منفرد كما في بعض الجرائم ، ويُطعن في هذا الحُكم وجوباً إذا لم يطعن المحكوم عليه أو ذويه جوازاً ، ويُحال هذا الحُكم بعد صيرورته نهائياً واستنفاذه كافة أوجه الطعن إلى مفتي الدولة أو رئيس الجمهورية من أجل المراجعة والتصديق .

وفي العراق خول دستور 2005 رئيس الجمهورية صلاحية المُصادقة على أحكام الإعدام الصادرة عن المحاكم المُختصة ، فقد نصت المادة (73/ثامناً) على أنه (يتولى رئيس الجمهورية صلاحيات ..... المصادقة على أحكام الإعدام التي تُصدرها المحاكم المُختصة) .

ومِن استعراض هذا النص الدستوري يتبين أن هذه الصلاحية تُعد من الصلاحيات الحصرية للرئيس ، وهي صلاحية غير قابلة للتنازل أو التخويل لنائبه أو لسُلطة أخرى . ولكن ما جرى عليه العمل منذ دخول أحكام الدستور حيز النفاذ ، رفض الرئيس طالباني استخدام صلاحيته الدستورية هذه ، ومع تزايد أعداد المحكوم عليهم بالإعدام عن جرائم الإرهاب وِفق المادة (4) من قانون الإرهاب وامتناع الرئيس عن المصادقة عليها وتعالي الأصوات المنادية بالمصادقة ، خول الرئيس هذه الصلاحية لنوابه وهو تخويل لا نرى له سند في الدستور . مِن هُنا نرى أن على الرئيس تدقيق الحُكم واستخدام صلاحيته تصديقاً أو رفضاً مع بيان أسباب الرفض ، أما الامتناع عن استخدام الصلاحية الدستورية فلا نرى مُبرِراً أو سنداً دستورياً لها ، فالصلاحية والاختصاص الدستوري التزام وليس إمتياز.

المطلب الثامن

منح الأوسمة والنياشين

تُخول الدساتير المُعاصرة رئيس الدولة صلاحية منح الأوسمة والنياشين لمواطني الدولة عن عمل وطني مُتميز عرفاناً لهم بالجميل وتشجيعاً للآخرين للإقدام على بذل الجهد الوطني المُتميز . وقد يُمنح التكريم لشخصية أجنبية من باب المُجاملة السياسية أو تعبيراً عن الامتنان لموقف داعم أو مُساند للدولة .

وفي لجنة كتابة الدستور تلا الغضبان مقترح نص الفقرة (و) من المادة (73) (منح الأوسمة والنياشين والألقاب التشريفية بتوصية من رئيس مجلس الوزراء) .[1] وطُرح رأيان بشأن شرط التوصية المقدمة من قبل رئيس مجلس الوزراء ، فقد اعترض دارا نور الدين على شرط الاقتراح من قبل رئيس الوزراء أو المجلس (العبارة الأخيرة بتوصية من مجلس الوزراء أو رئيس الوزراء تحذف .....) .[2] وثنى على هذا الرأي رجاء الخزاعي (منح الأوسمة والنياشين أيضاً بتوصية هذه تحذف فلماذا التوصية) .[3]

ودافع الشيخ حمودي عن قيد منح الأوسمة بناء على توصية رئيس الوزراء (يجب التوصية لأنه ليس لديه صلاحية ...... لأنه ليس تنفيذي).

---

[1] -محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص 1237 .
[2] -محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص 1255 .
[3] - نفس المرجع ، ص 1255 .

[1] وذات الرأي قالت به إيمان الأسدي (رئيس الوزراء الذي يرفع التوصية أدرى بمدى الاستحقاق .... فهو يوصي لأن الرئيس لا يعلم بكفاءة الآخرين) . [2] وتم صياغة النص بصورته النهائية على النحو التالي (منح الأوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء وفقاً للقانون) .

وم الاتفاق على أن يمنح الرئيس الأوسمة والنياشين بتوصية من رئيس مجلس الوزراء ، على ذلك أن صاحب الاختصاص الأصلي والفعلي بمنح الأوسمة في العراق رئيس مجلس الوزراء أما الرئيس فله منح الوسام أو الامتناع عن ذلك . وعادة لا يرفض الرئيس اقتراح رئيس مجلس الوزراء إذ أن الغاية من منح الوسام المُجاملة والتعبير عن العرفان بالجميل .

وربما كان تبني النظام البرلماني في دستور سنة 2005 هو الدافع لتخويل هذه الصلاحية واقعاً لرئيس مجلس الوزراء شكلاً وبروتوكولياً لرئيس الجمهورية .

المطلب التاسع

إصدار المراسيم الجمهورية

جرى العُرف ومن بعده الدساتير المعاصرة على تخويل رئيس الجمهورية صلاحية إصدار المراسيم الجمهورية عن قرارات صادرة عنه أو عن سُلطة أخرى ، فالمرسوم صيغة شكلية لإصدار بعض القرارات ،

---

[1] - نفس المرجع ، ص 1255 .

[2] - نفس المرجع ، ص 1256 .

كمرسوم تشكيل الحكومة أو إقالتها ومرسوم حل البرلمان وتعيين السفراء وأصحاب المناصب والدرجات الخاصة . على ذلك أن هذه الصلاحية ، صلاحية شكلية بحته تخولها الدساتير الرئاسية والبرلمانية والمختلطة والخاصة لرئيس الدولة . ولا تُعد امتيازا أو صلاحية فعلية مؤثرة يتمتع بها الرئيس ويتميز بها عن باقي السُلطات .

وقرأ الغضبان مقترح نص الفقرة (ح) من المادة (73) (إصدار المراسيم الخاصة بتعيين رئيس أركان الجيش ورئيس جهاز المخابرات والسفراء ورئيس المحكمة الاتحادية العليا وأعضاء مجلس القضاء الأعلى وكبار موظفي الدولة بتوصية من رئيس مجلس الوزراء) .[1] وعلق وائل عبد اللطيف (....... بالتأكيد نحن بحاجة لاختيار مصطلح محدد نسميها مراسيم جمهورية خلي نعطيها اسم لأنه أعتدنا بعد 9 / 4 لحد الآن مرة يسموها أمر ديواني ، مرة يسموها غير شي يعني غير متفقين على صيغة وكأنه صدام حسين كان يسميه مرسوم جمهوري ونحن خائفين عن بعد ، هو مرسوم جمهوري يتعلق برئيس الجمهورية ، نظامنا نظام جمهوري فنسميه مرسوم جمهوري .....) .[2] وأبدى السيد عبد الهادي الحكيم ملاحظة تتعلق بالعنصر الزمني لإصدار المرسوم (...... إصدار المراسيم لم تحدد لها فترة زمنية ، فإذا لم يوقع على المراسيم فما هي الفترة ؟ فهو يفترض يوقع لكن ليس عنده زمن لكن التماهل في التوقيع المفروض يكون له زمن كأن يكون أسبوعين أو شهر أو أي مدة أخرى تحدد) .[3]

---

[1] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص 1236 .
[2] -محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص 1243 .
[3] - نفس المرجع ، ص 1243 .

وعاد دارا نور الدين للمطالبة بحذف شرط الاقتراح من قبل رئـيس الوزراء (..... يجب حذف شرط الاقتراح من قبل رئيس الـوزراء وتكـون الصلاحية مطلقة لـرئيس الجمهوريـة) . [1] وانتهـى الاتفـاق علـى صـياغة المادة (73 / سابعاً) بعبارة مختصرة موجزة مطلقة تشمل كل من يوجب القـانون فـي تعيينـه صـدوره بمرسـوم جمهـوري (إصـدار المراسـيم الجمهورية) .

المبحث الثالث

علاقة رئيس الدولة بسُلطات الدولة الأخرى

على مدى ما يُقارب من نصف قرن من الزمان والدساتير المؤقتة تتوالى في حكم العراق ومؤسساته الدستورية ، وفيها جرى تركيز السُلطة بيد المؤسسة الدستورية الاستثنائية ورئيسها الذي هو عادة رئيس الدولة .

وفي هذه الدساتير قامت العلاقة بين السلطات على أساس الخضوع والائتمار بأمر المؤسسة الدستورية ورئيسها لا على أساس التوازن والتأثير المُتبادل . وبدأت بوادر انحسار سلطة رئيس الدولة وتراجع تأثيره بالمؤسسة الدستورية مع دخول أحكام قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية حيز النفاذ سنة 2004 حيث جعل الرئاسة هيأة جماعية مؤلفة من رئيس ونائبين وأوجب صدور قراراتها بالإجماع .

---

1 - نفس المرجع ، ص 1255 .

ومع تبني دستور 2005 النظام البرلماني أسلوبا للحكم قامت العلاقة بين السُلطتين التشريعية والتنفيذية على أساس الاستقلال والتعاون والرقابة والتوازن . وللمحافظة على هذا التوازن كان لا بُد من إيجاد عنصر وسط مُحايد يعمل على استقرار هذا التوازن ويوجهه . وأنيطت هذه المهمة برئيس الدولة ، بل أن دور رئيس الدولة هذا أصبح من خصائص النظام البرلماني .

ويترتب على كون دور رئيس الدولة عنصر موازنة بين السُلطتين التشريعية والتنفيذية عِدة نتائج أولاهما شكلية المهام المُناطة به ، وعدم مسؤوليته عن نتائج عمله ، إذ تنهض المسئولية مع وجود السُلطة وحيث لا سُلطة فلا مسؤولية ، وقيام علاقة مُتبادلة بين رئيس الدولة وباقي السُلطات .

وفي هذا المبحث سنبحث في علاقة رئيس الدولة بباقي السُلطات وعلى النحو الآتي :

المطلب الأول

علاقة رئيس الدولة برئيس مجلس الوزراء

في النظام البرلماني تقوم السُلطة التنفيذية على ازدواجية الرئاسة ، إذ يقف إلى جانب رئيس الدولة رئيس مجلس الوزراء . لكن السُلطة الفعلية تتركز في النظام البرلماني التقليدي بيد رئيس مجلس الوزراء ، في الوقت الذي تتركز فيه السُلطة بيد رئيس الجمهورية في النظام البرلماني المتطور . وانتماء الرئيسين (رئيس الدولة – رئيس مجلس الوزراء) لذات الفرع المؤسساتي يقيم بالضرورة علاقة مُتبادلة . وفي العراق أقام الدستور أكثر من علاقة ورابطة بين رئيس الدولة ورئيس الجمهورية ، وسنبحث في هذه العلاقة تفصيلاً .

الفرع الأول

تكليف رئيس مجلس الوزراء بتشكيل الحكومة

تتفق الدساتير البرلمانية على تخويل رئيس الدولة صلاحية تكليف رئيس مجلس الوزراء ، لكن صلاحية الرئيس هذه قد تكون شكلية بروتوكولية تقتصر على تكليف شخص محدد بصفته أو أسمه سلفاً . ففي بريطانيا يُكلف الملك زعيم الحزب الفائز في الانتخابات البرلمانية إذ تجتمع رئاسة الحزب الفائز ورئاسة الوزراء حكماً في ذات الشخص وأي تغير يطرأ على رئاسة الحزب تقتضي بالضرورة تغيير رئيس الوزراء . ومثل هذا ما حدث سنة 2008 حيث انتخب حزب العمال رئيساً جديد للحزب أثناء فترة ولاية رئيس الوزراء (توني بلير) الأمر الذي انتهى إلى نزول (توني بلير) عن رئاسة الوزراء وتسمية وزير المالية في حكومته (براون) رئيساً للوزراء حكماً بفعل رئاسته للحزب ، ولم تكُن الملكة مُخيرة بين التغيير

وعدمه كما لم يكُن لها أي دور في اختيار رئيس الوزراء الجديد سوى تسميته بديلاً لسلفه المُستقيل حُكماً .

وبعكس هذا الاتجاه من الدساتير تخول بعض الدساتير الرئيس صلاحية مُطلقة في اختيار رئيس الوزراء بغض النظر عن كونه زعيم أو مرشح الحزب الفائز في الانتخابات بل أن هذا الاتجاه يخول الرئيس صلاحية تكليف رئيس الوزراء وإن لم يشترك في الانتخابات . فعلى حسب هذا الاتجاه يُعد اختيار رئيس الوزراء صلاحية مُطلقة للرئيس وليس للبرلمان الخيار بين قبول هذا الترشيح أو رفضه ، ومِن بين الدساتير التي خولت الرئيس هذه الصلاحية ، الدستور الأردني [1] والكويتي [2] والبحريني [3] والقطري [4] .

وتُعلق بعض الدساتير صلاحية الملك في اختيار رئيس الوزراء على تصويت البرلمان لصالح هذا الاختيار ، وبهذا الاتجاه ذهب دستور الجمهورية الرابعة الفرنسي لسنة 1946 .

وفي العراق يُكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال مُدة خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه [5] ويبدو ظاهراً أن صلاحية الرئيس هذه صلاحية شكلية بروتوكولية ، فالرئيس بموجب المادة (76) مُلزم لا مُخير بتسمية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً لكن التجربة أثبتت خلاف ذلك إذ جرى العمل ومنذ سنة 2004

---

1 - م (35) من الدستور الأردني .
2 - م (56) من الدستور الكويتي .
3 - م (33/ب) من الدستور البحريني .
4 - م (72) من الدستور القطري .
5 - م (76/أولاً) من الدستور العراقي .

على اختيار الرئاسات الثلاث بالتوافق (رئيس الجمهورية – رئيس مجلس الوزراء – رئيس مجلس النواب) ، ما يعني أن الاختيار يجري في وقت واحد وإن اختلف موعد وتاريخ إعلان تعيين كل رئيس . على ذلك إن عملية تسمية رئيس مجلس الوزراء توافقية بامتياز ، فلا رئيس الدولة ولا الكتلة النيابية الأكثر عدداً حُرة تماماً في ترشيحها فاعتراض إحدى الكتل النيابية الكبيرة على اختيار أي من الرئاسات الثلاث قد يعني إفشال وتعطيل هذا الترشيح ، وحدث في سنة 2006 أن رشح الائتلاف العراقي الموحد الدكتور إبراهيم الجعفري لرئاسة مجلس الوزراء بعد التوافق عليه بين كُتلة التوافق والتحالف الكردستاني والائتلاف العراقي الموحد ، إلا أن التحالف الكردستاني عاد ورجع عن قبوله لهذا الترشيح على أثر زيارة الدكتور الجعفري إلى تركيا دون إعلام باقي الكُتل بهذه الزيارة ، وعلى أثر هذا الاعتراض تراجعت جبهة التوافق والحوار عن قبولها بالدكتور الجعفري الأمر الذي دعا الائتلاف العراقي الموحد إلى تغيير مرشحه لمنصب رئاسة الوزراء وترشيح السيد المالكي لهذا المنصب ولاقى هذا الترشيح تأييد الكتل النيابية الرئيسية .

الفرع الثاني

طلب إقالة رئيس مجلس الوزراء

على حد سواء مع ترشيح رئيس مجلس الوزراء ، تباين موقف الدساتير من منح الرئيس صلاحية إقالة رئيس مجلس الوزراء . فبموجب الدساتير التي تتبنى النظام البرلماني التقليدي ليس للرئيس طلب إقالة رئيس مجلس الوزراء ، كما في الدستورين البريطاني والألماني .

وبعكس هذا الاتجاه منحت بعض الدساتير البرلمانية الرئيس صلاحية مُطلقة في إقالة رئيس مجلس الوزراء ومِن بين الدساتير التي خولت الملك هذه الصلاحية ، الدستور الأردني [1] والكويتي [2] والبحريني [3] والقطري [4] . وهو ما يعني الخروج على أهم مبادئ النظام البرلماني ، وهو شكلية الدور الذي يضطلع به الرئيس وتركيز الصلاحيات التنفيذية بيد رئيس مجلس الوزراء .

وبين هذا الاتجاه وذاك خولت بعض الدساتير الرئيس صلاحية طلب إقالة رئيس مجلس الوزراء على أن يبقى مصير هذا الطلب موقوفاً على إرادة البرلمان إن شاء سحب الثقة عنه ، وإن شاء جدد الثقة به وبهذا الاتجاه ذهب الدستور العراقي لسنة 2005 فبموجب المادة (61/ثامناً/ب/1) لرئيس الجمهورية تقديم طلب إلى مجلس النواب لسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء . [5] وللمجلس تأييد هذا الطلب بالأغلبية المُطلقة لعدد أعضائه [6] وفي هذه الحالة تُعد الوزارة مستقيلة [7] بأكملها وعلى رئيس الجمهورية تسمية المرشح الجديد خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء .[8] وتجنباً لحدوث فراغ وزاري ألزم الدستور الحكومة المُستقيلة بتصريف الأمور لحين تشكيل الحكومة الجديدة . [9]

---

[1] - م (35) من الدستور الأردني .
[2] - م (56) من الدستور الكويتي .
[3] - م (33/د) من الدستور البحريني .
[4] - م (72) من الدستور القطري .
[5] - م (61/ثامناً/ب/1) من الدستور العراقي .
[6] - م (61/ثامناً/ب/3) من الدستور العراقي .
[7] - م (61/ثامناً/ج) من الدستور العراقي .
[8] - م (61/ثامناً/د) من الدستور العراقي .
[9] - م (61/ثامناً/د) من الدستور العراقي .

وعملياً لا يُقدم الرئيس على تقديم طلب إقالة رئيس مجلس الوزراء إلا إذا تيقن من توافر أغلبية برلمانية مؤيدة لطلبه ، وإلا فإن رفض طلبه فيه مساس بمهابة مؤسسة الرئاسة ومن شأنه عرقلة عمل المؤسسة التنفيذية بلحاظ انتماء الرئيسين لذات الفرع المؤسسي واشتراكهما في مُمارسة عديد صلاحيات المتنوعة .

الفرع الثالث

الحلول محل رئيس مجلس الوزراء مؤقتاً

يقوم النظام البرلماني على مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية ما يعني عدم جواز الجمع بين الرئاستين بيد شخص واحد وإلا عُدّ ذلك خروجاً على هذا النظام وتصنيفه ضمن الأنظمة الأخرى .

فالجمع بين الرئاستين بيد شخص واحد يجعل من رئيس الجمهورية حَكماً وخصماً في ذات الوقت إذا ما نشب النزاع بين الحكومة والبرلمان في الوقت الذي يجب أن يكون فيه الرئيس حكماً بين السلطتين لا طرف في نزاعهما .

هذا إضافة إلى أن الجمع بين المنصبين يعني بالضرورة مُمارسة الرئيس صلاحيات تنفيذية واسعة بحكم رئاسته للحكومة وهو ما يُعد خروجاً على شكلية الدور الذي يُمارسه الرئيس في النظام البرلماني وتحوله إلى نظام رئاسي أو خاص حيث يُمارس الرئيس دوراً محورياً في مجال السلطة التنفيذية ، بل هو السلطة التنفيذية ذاتها وما باقي الأعضاء سوى مساعدين

له ، أو أدوات تنفيذية يأتمرون بأوامره ، أو هم في أفضل الأحوال ناقلون لسياسته وواجهة لأعماله وقراراته .

واللافت أن الدستور العراقي أحّل رئيس الجمهورية محل رئيس مجلس الوزراء مؤقتاً عند خلو المنصب لأي سبب من الأسباب ، ولحين تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة .[1] وكان على واضعي الدستور إناطة هذه المهمة بأحد نواب رئيس مجلس الوزراء ، وهم في الدورة الأولى نائبين ، وفي الدورة الثانية ثلاثة نواب . باعتبار أن المنطق يقضي بحلول رئيس مجلس الوزراء محل رئيس الجمهورية مؤقتاً في حالة خلو المنصب وعدم وجود نواب لرئيس الجمهورية لأي سبب من الأسباب لا العكس بلحاظ أن رئيس الجمهورية يُمثل شكلاً الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية وليس للرئيس الأعلى الحلول محل الرئيس الأقل درجة وإن كان واقعاً لا رسمياً هو الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية .

وربما كان مُبرر المُشرع الدستوري العراقي في ذلك عدم النص صراحة في الدستور على منصب نائب رئيس مجلس الوزراء إلا في الدورة الوزارية الأولى لكن الواقع والاتجاه العام لدى لجنة كتابة الدستور اتجهت إلى الإقرار بوجود هذا المنصب هذا إضافة إلى أن هذا المنصب جرى العُرف على اعتباره من مستلزمات قيام النظام البرلماني بلحاظ حلول النائب محل رئيس مجلس الوزراء أثناء غيابه مؤقتاً بفعل قيادته للسياسة الخارجية للدولة وتمثيل الدولة في المؤتمرات الإقليمية والدولية .

---

[1] - م(81/أولاً، ثانياً) من الدستور العراقي .

وربما كان عدم النص على هذا المنصب في الدستور مقصدٌ بذاته للمناورة بعدد النواب أثناء تشكيل الحكومة الائتلافية التوافقية التي أصبحت واقعاً بعد سنة 2003 نتيجة لعدم إمكانية تشكيل حكومة أغلبية تضم كل القوميات والأديان والمذاهب في العراق وما يؤكد ما نذهب إليه وجود نائبين لرئيس مجلس الوزراء في الحكومة الأولى في ظل دستور سنة 2005 ، وثلاثة نواب في الحكومة الثانية بموجب نفس الدستور . ثم إلغاء هذا المنصب وإقالة النواب الثلاثة في الحكومة الثالثة بعد تعيينهم .

المطلب الثاني

علاقة رئيس الجمهورية بمجلس النواب

في النظام البرلماني يُعد الرئيس عنصر توازن بين السُلطتين التشريعية والتنفيذية الأمر الذي يقتضي بالضرورة وجود علاقة مُتبادلة بين الرئيس ومجلس النواب وعلى حد سواء مع علاقته بالسلطة التنفيذية ، مع مراعاة أن طبيعة هذه العلاقة تختلف بحكم طبيعة عمل السلطة ، هذا إضافة إلى أن نطاق هذه العلاقة يختلف من دستور لآخر .

وفي هذا المطلب سنتناول بالبحث علاقة رئيس الجمهورية بمجلس النواب في الدستور العراقي لسنة 2005 .

الفرع الأول

صلاحيات مجلس النواب في مواجهة رئيس الدولة

أولاً ـ اختيـار رئـيس الجمهوريـة مـن قِبـل مجلـس النـواب :- فـي النظـام الملكي يعتلي الرئيس السُلطة بالوراثة من السلف إلى الخلـف أو عـن طريـق الأخ كما في المملكة العربية السعودية .

أما في النظام الجمهوري فتتباين آلية اختيار الرئيس من دستور لآخر ، إذ يجري اختيار الرئيس في بعض الدساتير مِن قِبل الشعب مباشرة وعلى درجة واحدة ، كما في الدستور الجزائري لسنة 1996 ، أو على درجتين كما في الدستور الأمريكي ، وفي بعض الدساتير يجري اختيار الرئيس مِن قِبل البرلمان والشعب كما في الدستور المصري المُلغى لسنة 1971 .

كما نصت بعض الدساتير على اختيار رئيس الجمهورية مِن قِبل البرلمان ، فعلى رأي بعض الفُقه أن اختيار الرئيس بهذا الأسلوب ينتهي إلى إيجاد رؤساء قادرين على العمل مع البرلمان وهو ما يُفسر عدم إقدام الرئيس على حل البرلمان خشية أن تأتي الانتخابات بذات الأغلبية البرلمانية و هو ما يؤثر سلباً على مركزه الأدبي . [1]

وفي رأينا أن اختيار الرئيس مِن قِبل البرلمان ينتهي إلى اختلال التوازن لصالح البرلمان الذي يتحكم بالمصير الوظيفي للرئيس ، تجديداً لولايته أو إنهاء لها ، وهو ما يدعو الرئيس إلى الحرص على كسب وِد البرلمان وتأييده رغبة في تجديد الثقة به ، لاسيما إذا كان الدستور يجيز إعادة اختيار الرئيس لأكثر من ولاية . لكن هذا الاحتمال يتضاءل في

---

[1] ـ د.إسماعيل البدوي ، تولية رئيس الدولـة فـي الشـريعة الإسـلامية و الـنظم السياسـية المُعاصـرة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1994 ، ص260 .

العراق حيث يجري اقتسام الرئاسات الثلاث بين الكُتل النيابية وعلى أساس قومي ، وبالتالي ليس للبرلمان إلا التصويت على مرشح الكتلة النيابية التي تم الاتفاق على أن تكون رئاسة الجمهورية استحقاقاً لها بل أن الرئيس في العراق يتحرر من أي تأثير أو رقابة للبرلمان ، حيث لا يُمكن مساءلته واقعاً إلا من قِبل كُتلته النيابية وإن ارتكب ما يستوجب مساءلته ، بل قد يُجدف الرئيس باتجاه آخر غير ذلك الذي اختاره البرلمان دون أن يخشى من تجديد الثقة به لولاية ثانية باعتبار أن هذا القرار متروك لكتلته النيابية التي تُشكل ثُقلاً نيابياً ولا يمكن تشكيل الحكومة أو اختيار الرئيس بغيرها ، أو دون الاتفاق معها .

وفي الدورات الرئاسية الثلاث بموجب دستور 2005 ، تم الاتفاق ابتداءاً على شخص الرئيس بل الرئاسات الثلاث قبل التصويت في مجلس النواب . وينطبق ذات الأمر على الدول التي تجري فيها العملية السياسية توافقياً كما في لبنان بموجب الدستور النافذ لسنة 1926 واتفاق الطائف .

ثانياً- إنهاء ولاية الرئيس :- تنتهي ولاية الرئيس بأسباب عِدة ، أحدها اعتيادية وتتمثل بانتهاء مُدة ولاية الرئيس والأخرى استثنائية وتتمثل بالاستقالة والإقالة والعجز الصحي والوفاة والثورة والانقلاب . ويتباين التنظيم الدستوري لتنظيم حالات انتهاء ولاية الرئيس استثناء من حيث تحديد حالات انتهاء الرئاسة ، والجهات التي تتولى الفصل فيها أو التي يعود إليها القرار النهائي .

وفي العراق أشار الدستور إلى بعض الحالات التي تنتهي فيها ولاية الرئيس استثناء (الاستقالة – الإقالة) دون أن يشير لحالات أخرى (العجز

الصحي – الوفاة – الثورة والانقلاب) . ويتباين الدور الذي يمارسه مجلس النواب في كل حالة من حالات انتهاء ولاية الرئيس استثناء .

وتُعد الاستقالة أولى حالات انتهاء ولاية الرئيس استثناء ، وطرح الفقه عِدة تعريفات للاستقالة ، فقد عُرفت أنها (ترك الرئيس مهام عمله بحريته بصفة نهائية ، فهي عمل إرادي من جانب الرئيس يفصح فيه عن رغبته في ترك الرئاسة نهائياً) . [1] أو هي (تقدم رئيس الدولة إلى الأمة بطلب إعفائه من منصب الرئاسة) . [2] كما عُرفت أنها (إظهار الرئيس رغبته في ترك العمل في سدة الرئاسة نهائياً) . [3] وهي أيضاً (عمل يظهر به رئيس الدولة إرادته في ترك عمله الرئاسي نهائياً) . [4] وهي (عمل إرادي إداري يتقدم به رئيس الدولة إلى الجهة المختصة التي يحددها الدستور يطلب فيه قبول إنهاء عمله في سدة الرئاسة بصفة نهائية ، ولا تُعد الاستقالة نهائية إلا بعد قبولها مِن قِبل الجهة المُختصة) . [5]

والأصل في الاستقالة أنها عمل اختياري يلجأ إليه الرئيس إذا استشعر عدم الرغبة في الاستمرار بمهام عمله ، أما لأسباب صحية أو خاصة ، وربما يلجأ لهذا الخيار إذا استشعر عدم القدرة على أداء مهامه بصورة مثالية في ظل الظروف الأمنية والسياسية التي تسود الدولة أو إذا استشعر أن الاستمرار بممارسة عمله سيؤثر سلباً على تاريخه السياسي أو إرث الحزب الذي ينتمي إليه . وقد يكون التلويح بخيار الاستقالة وسيلة

---

1 - لمزيد من التفصيل راجع د.محمد عبد الحميد أبو زيد ، دوام سير المرفق العام ، دراسة مقارنة دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط2 ، 1998 – ص89 .

2 - راجع د.محمد فوزي نويجي ، مرجع سابق ، ص563 .

3 - د.إبراهيم طه الفياض ، مرجع سابق ، ص139 .

4 - د. مصطفى أبو زيد فهمي ، مرجع سابق ، ص262 .

5 - د.محمد أنس قاسم جعفر ، مرجع سابق ، ص140 .

لتجديد الثقة به أو وسيلة لرفع شعبيته المتراجعة ومثل هذا الخيار لجأ إليه الرئيس الفرنسي الراحل (شارل ديغول) .

وكثيراً ما تكون الاستقالة خياراً إجبارياً ، يلجأ إليه الرئيس دون رضائه لكن لا سبيل له إلا بسلوك هذا الطريق ، وإلا أقيل قسراً ومن المؤكد أن الخيار الأول أكثر مقبولية من الناحية السياسية من الخيار الثاني .

ونصت المادة (75/أولاً) من الدستور العراقي على أنه (لرئيس الجمهورية تقديم استقالته تحريرياً إلى رئيس مجلس النواب ، وتُعد نافذة بعد مضي سبعة أيام من تاريخ إيداعها لدى مجلس النواب) . والملاحظ أن الدستور جعل دور مجلس النواب شكلياً في تقرير استقالة رئيس الجمهورية ، إذ عدّها نافذة بعد مضي سبعة أيام من تاريخ إيداعها مجلس النواب ، دون أن يترك الخيار للمجلس بمناقشتها وتقرير الأسباب الداعية لتقديمها ، إذ قد تكون الأسباب الداعية لتقديمها سياسية بسبب اتخاذ موقف معين أو الامتناع عن اتخاذه ، وكان الأولى بالدستور العراقي تخويل مجلس النواب صلاحية قبول الاستقالة أو رفضها إذا كانت أسباب غير مبررة أو ضعيفة أو كانت بسبب مُمارسة الضغط السياسي على الرئيس مِن قِبل جهة معينة ، كما كان الأجدر بالدستور اشتراط توفر أغلبية خاصة في التصويت على قبول استقالة الرئيس كاشتراط أغلبية الثُلثين وعلى حد سواء مع الأغلبية التي يُختار بها الرئيس .

ونص الدستور العراقي صراحة على انتهاء ولاية الرئيس استثناء بسبب الإقالة ، فقد نصت المادة (61/سادساً/ب) على أنه (يختص مجلس النواب

بـإعفاء رئيس الجمهورية بالأغلبية المُطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العُليا في إحدى الحالات الآتية :-

1- الحنث في اليمين الدستورية .

2- انتهاك الدستور .

3- الخيانة العُظمى) .

ونصت المادة (138/ثانياً/ج) من الدستور العراقي على أنه (لمجلس النواب إقالة أي عضو من أعضاء مجلس الرئاسة بأغلبية ثلاثة أرباع عدد أعضائه بسبب عدم الكفاءة أو النزاهة) .على ذلك تنتهي ولاية رئيس الجمهورية بالإقالة في أربع حالات ، ثلاث منها بسبب الإدانة بجريمة (الحنث في اليمين الدستورية – انتهاك الدستور – الخيانة العُظمى) . والرابعة بسبب عدم الكفاءة أو النزاهة . وكان الأولى بالدستور الإشارة إلى حالة انتهاء ولاية الرئيس بسبب عدم النزاهة في المادة (61/سادساً/ب) باعتبار أن عدم النزاهة والفساد جريمة لا بُد أن يصدر فيها حكم إدانة ، أما عدم الكفاءة فهو ضعف في الأداء الإداري والسياسي ولا يُعد جريمة ويُترك أمرها للسلطة التقديرية لمجلس النواب .

وميّز الدستور العراقي بين حالات انتهاء ولاية الرئيس بسبب الإقالة فاشترط في حالات (الخيانة العُظمى – انتهاك الدستور – الحنث في اليمين الدستورية) صدور حكم بالإدانة مِن قِبل المحكمة الاتحادية العُليا وفي هذه الحالة يُعرض الحكم على مجلس النواب ، فإذا أيّد الحكم بالأغلبية المُطلقة لعدد أعضائه عُدّ الرئيس مُقالاً وإلا فلا أثر لحكم المحكمة الاتحادية القاضي بالإدانة وهو ما يفتح المجال واسعاً لتدخل الاعتبارات السياسية في تقرير

إقالة الرئيس من عدمه ، لاسيما وأن الرئيس عادة ما ينتمي لواحدة مِن أكبر الكُتل السياسية ومِن المؤكد أن لكتلته ارتباط مصالح سياسية بالكُتل الأخرى وهو أمر معتاد في ظل الحكومات الائتلافية وحكومات التوافق السياسي التي هيمنت على مُجمل العمل السياسي والدستوري في العراق .

وكان الأولى بالدستور العراقي النص على إقالة الرئيس بمُجرد الحكم عليه بالإدانة مِن قِبل المحكمة الاتحادية عملاً بنص المادة (94) من الدستور التي تنص على أنه (قرارات المحكمة الاتحادية العُليا باتة ومُلزِمة للسلطات كافة) .

أما في حالة عدم الكفاءة أو النزاهة فلمجلس النواب إقالة الرئيس بأغلبية ثلاثة أرباع عدد أعضائه دون حاجة لصدور حكم من المحكمة الاتحادية العُليا وإن كنا نرى ضرورة البت في دعوى عدم النزاهة مِن قِبل المحكمة الاتحادية العُليا باعتبارها جريمة والقول بغير ذلك يعني فتح المجال واسعاً لمجلس النواب لتقرير إدانة الرئيس وعزله دون رقيب على سُلطته التقديرية هذه .

ونرى أن نص المادة (138/ثانياً/ج) وُلِد ميتاً فرئيس الجمهورية في العراق لابُد أن يكون مُنتمياً لإحدى أكبر الكُتل السياسية وتحقق أغلبية الثلاثة أرباع الواجب توافرها لإقالة الرئيس تقتضي بالضرورة تصويت كتلته على الإقالة لاسيما مع اعتياد عدد كبير من أعضاء مجلس النواب على التغيب عن الحضور في جلسات المجلس وتحقق مثل هذه الأغلبية أمر مُستبعد تماماً لأن ذلك يُعد فشلاً للكتلة التي ينتمي إليها الرئيس أو هي في الواقع إدانة مبطنة لها ، ومن غير المنطق أن تصوت الكتلة على إدانة نفسها ، مِن هُنا

كان الأولى بواضعي الدستور النص على عدم النزاهة في المادة (61/سادساً/ب) وترك أمر البت فيها لقضاء المحكمة الاتحادية واعتبار قرار المحكمة في الحالات الأربع (الخيانة العظمى – الحِنث في اليمين الدستورية – انتهاك الدستور – عدم النزاهة) نهائياً غير قابل للطعن .

ويُعد العجز الدائم سبباً آخر لانتهاء ولاية الرئيس استثناء في الدساتير المُقارنة والدستور العراقي . والملاحظ أن الفقه العربي أعرض عن تعريف العجز ، وفي رأينا أن العجز النهائي أو الدائم هو (العجز الذي يمنع الرئيس بصفة نهائية عن ممارسة عمله وبه تنتهي ولايته) .

وعرّف قانون العجز الصحي للموظفين العراقي رقم 11 لسنة 1999 بأنه (نقصان القدرة على العمل بشكل كامل أو جزئي بسبب المرض) . [1] والملاحظ أن الدستور العراقي لسنة 2005 لم يُنظم حالة عجز الرئيس صراحة ، لكنه أشار إليها ضمناً ، إذ نصت المادة (75/ثالثاً) على أنه (يحل نائب رئيس الجمهورية محل رئيس الجمهورية عند خلو منصبه لأي سبب كان) . ونصت ذات المادة في فقرتها الرابعة على أنه (في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية ، يحل رئيس مجلس النواب محل رئيس الجمهورية في حالة عدم وجود نائب له ، على أن يتم انتخاب رئيس جديد خلال مُدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ الخلو ، وِفقاً لأحكام هذا الدستور) .

ويثير التنظيم الضمني لحالة عجز الرئيس العديد من الإشكالات والتساؤلات بشأن من يطلب إعلان حالة العجز إذا لم يبادر الرئيس لتقديم

---

[1] - م(1/سابعاً) من قانون العجز الصحي للموظفين رقم 11 لسنة 1999 .

هذا الطلب أو لم يكن قادراً على تقديمه ومثل هذا الإشكال أُثير في الولايات المتحدة بسبب عدم تنظيمه في المادة الثانية من الدستور . واستقر الرأي على أن الرئيس فقط هو من يحِق له الإعلان عن حالة العجز . [1] وليس لأي سُلطة إرغامه على هذا الإعلان إذا لم يبادر إليه وإن كان عاجزاً من الناحية الفعلية . ويبدو الإشكال أكثر تعقيداً إذا كان الرئيس عاجز عن مُمارسة مهام عمله و لم يكن قادراً على الإعلان ، ومثل هذا الإشكال حدث مع الرئيس (جار فيلد) الذي كان فاقداً للوعي بشكل كامل أثر إطلاق الرصاص عليه ومواجهة لمثل هذا الاحتمال صدر التعديل الخامس والعشرين للدستور الأمريكي سنة 1967 وأناط هذا التعديل بنائب الرئيس بالاتفاق مع أغلبية الوزراء أو بالاتفاق مع أغلبية هيأة أخرى يصدر الكونغرس قانون بتشكيلها التقدم بإعلان مكتوب إلى الرئيس المؤقت لمجلس الشيوخ ورئيس مجلس النواب ، يعلنون فيه عجز الرئيس عن القيام بمهام منصبه ، وفي هذه الحالة يعتلي نائب الرئيس تلقائياً سدة الرئاسة .

وفي العراق يُثار الإشكال أيضاً بشأن الجهة التي يُقدم لها طلب إعلان العجز وتلك التي تبت فيه ، هل هو مجلس النواب عملاً بمبدأ أن من يملك التعيين يملك العجز ؟ أو المحكمة الاتحادية العليا باعتبارها الحامي للدستور والشرعية الدستورية ؟ حيث لم يرد النص صراحة على اختصاص أي منهما بالفصل بحالة العجز و يبدو الأمر أكثر تعقيداً في ظل التوافقات والتجاذبات السياسية وتباين المصالح في تحديد الاختصاص . ولو افترضنا جدلاً أن الجهة التي تملك التعيين تملك العزل (مجلس النواب) يُثار التساؤل

---

1 - د.أحمد كمال أبو المجد ، رئيس الولايات المتحدة (اختياره – سلطاته) محاضرات ألقيت على طلبة الدبلوم العالي ، القانون العام 1975-1976 ، مطبوعة بالرونيو ، ص 144 .

بشأن الأغلبية التي لها تقرير حالة العجز ،هل هي الأغلبية المُطلقة أم أغلبية الثُلثين وهي ذات الأغلبية التي يُختار بموجبها الرئيس ؟ .

وتنهي ولاية الرئيس استثناء بالوفاة (الطبيعية - الاغتيال) والملاحظ أن الاتجاه الغالب من الدساتير العربية لم يُشِر صراحة للوفاة (الأردني – البحريني – جزر القمر – الكويتي – المغربي – اليمني – الجيبوتي – النظام الأساسي العُماني – الدستور القطري – الدستور اللبناني – الموريتاني – العراقي) . في حين أشار كُل من الدستور (الإماراتي – الجزائري – الصومالي – التونسي – النظام الأساسي السعودي) صراحة لوفاة الرئيس . وفي رأينا أن الإشارة صراحة لوفاة الرئيس أمر غاية في الأهمية على أن يمتد تنظيم هذه الحالة إلى تحديد الجهة التي تتولى إعلان حالة الوفاة رسمياً وبغير ذلك قد تتضارب التصريحات والأنباء بشأن حياة الرئيس ووفاته لاسيما وأن هذا الإعلان يترتب عليه حلول نائب الرئيس أو رئيس مجلس النواب محل الرئيس في سدة الرِئاسة مؤقتاً .

وأخيراً تنتهي ولاية الرئيس استثناء بالثورة والانقلاب ، ويُعرّف القاموس السياسي الثورة أنها (إحداث تغيير جوهري في الأوضاع السياسية والاجتماعية لدولة معينة لا تتبع في إحداثه الوسائل المقررة في نظامها الدستوري) . أوهي (إحداث تغيير جذري في حياة المجتمع يتم بتغيير الحكم القائم فيه والنظام الاجتماعي والقانون المُصاحب له بالعنف أو بدونه ، ونقل السلطة من أيدي الحكام المُتسلطين على الشعب إلى آخرين يُمثلونه تمثيلاً حقيقياً ويجسدون مصالح جماهيره العريضة) . [1]

---

[1] - تعريفات ببعض المصطلحات ، دار الحرية للطباعة ، بغداد ، دون سنة نشر ، ص24-25 .

أما الانقلاب هو (عمل مفاجئ تقوم به فئة من الفئات مِن داخل الدولة تنتمي في معظم الأحيان إلى الجيش ، ضد السُلطة الشرعية فتقلبها وتستولي على الحكم وِفق خطة موضوعة مُسبقاً) . وفي الوطن العربي كثيراً ما يستخدم قادة الانقلاب العسكري مصطلح الثورة بدلاً عن مصطلح الانقلاب كوسيلة لتأييد الرأي العام الشعبي وتبرير عملهم العسكري وإضفاء الشرعية عليه ، ونعتقد أن الأغلب الأعم من حركات التغيير التي حدثت في الوطن العربي في خمسينيات وستينات القرن الماضي لم تكُن حركات ثورية وحتى الحركات الثورية بدأت بصيغة انقلاب ثم ألتف حولها الشعب دون خلفية ثورية أو تنظير ، فالحركة التي قام بها العسكر في مصر في يوليو / تموز 1952 التي أطاحت بالنظام الملكي قادها العسكر الذين شكلوا بعد نجاح حركتهم مجلس قيادة الثورة وبعد نجاح التغيير خرج الشارع مؤيداً لها . وينطبق ذات الأمر على الحركة التي قادها الزعيم عبد الكريم قاسم في العراق سنة 1958 التي نجحت بالإطاحة بنظام حكم الملك فيصل الثاني ، حيث بدأت حركة انقلابية وبعد نجاحها وقتل الملك خرج الشارع مؤيداً لها ، وكذا الأمر في الحركة التي قادها العسكر في ليبيا سنة 1969 والتي أطاحت بنظام حكم الملك إدريس السنوسي .

وجدير بالملاحظة أن أي من الدساتير العربية لم تُشِر لحالة انتهاء ولاية الرئيس بالثورة أو الانقلاب باعتبار أن هذا الطريق في إنهاء ولاية الرئيس يُعد خروج عن الشرعية الدستورية ومن غير المنطق الإشارة لأسلوب فيه خروج على الدستور .

ولابُد من الإشارة إلى أن تاريخ الوطن العربي المُعاصر حافل بالانقلابات العسكرية ففي سوريا أُطيح بالرئيس حسني الزعيم سنة 1947

بانقلاب عسكري ، كما أُطيح بالرئيس هاشم الأتاسي أيضاً بانقلاب عسكري قاده الرئيس حافظ الأسد سنة 1970 . وفي مصر أُطيح بالرئيس محمد نجيب بانقلاب عسكري قاده مجلس قيادة الثورة ضده سنة 1954 بعد أن كان الرئيس محمد نجيب أبرز قادة الثورة التي أطاحت بالنظام الملكي .

وفي العراق أُطيح بالرئيس عبد الرحمن محمد عارف بانقلاب سنة 1968 كما أُطيح بالرئيس الأسبق أحمد حسن البكر في انقلاب قاده صدام حسين سنة 1979 .

وأُطيح بأول رئيس للجمهورية اليمنية الرئيس عبد الله السلال بانقلاب سنة 1967 . كما أُطيح بأول رئيس للجمهورية الجزائرية بعد الاستقلال أحمد بن بله على أثر انقلاب عسكري قاده وزير الدفاع هواري بو مدين (محمد بو خروبه) سنة 1965 . وفي قطر أُطيح بالشيخ علي بن علي آل ثاني سنة 1960 بانقلاب اتخذ شكل العجز الصحي للرئيس . وفي عُمان أُطيح بالسُلطان سعيد بن تيمور سنة 1970 بانقلاب قاده أنصار نجله قابوس و نُصِّب الأخير سُلطاناً على البلاد .

وفي السودان أُطيح بالرئيس إبراهيم عبود شيخ العرب في أكتوبر 1964 كما أُطيح بالرئيس إسماعيل الأزهري بانقلاب سنة 1969 ، وأخيراً أُطيح بالرئيس جعفر نميري بانقلاب سنة 1985 . وفي موريتانيا أُطيح بأول رئيس لها ومؤسِسها (أبو الأمة) الرئيس مختار ولد داداه بانقلاب سنة 1978 كما أُطيح بالرئيس معاوية ولد سيدي أحمد الطايع بانقلاب سنة 2005 الذي شارك بالإطاحة بالرئيس المختار ولد داداه ، وعُين على أثر هذا الانقلاب وزيراً للدفاع . كما أُطيح بأول رئيس مُنتخب في تاريخ موريتانيا الرئيس

محمد ولد الشيخ عبد الله بانقلاب قاده العقيد محمد ولد عبد العزيز سنة 2008 . وفي الصومال أُطيح بالرئيس محمد سياد بري سنة 1991 بانقلاب قاده اللواء محمد فارح عيديد ونصّب نفسه رئيساً للبلاد .

الفرع الثاني

صلاحيات رئيس الدولة في مواجهة مجلس النواب

في قبال الصلاحيات التي يمارسها مجلس النواب في مواجهة الرئيس ، يمارس الرئيس عديد الصلاحيات في مواجهته . وعلى النحو الآتي :

أولاً- الدعوة لعقد الجلسة الأولى لمجلس النواب :- في الجمعية المؤسِسة قرأ ثامر الغضبان مقترح نص (54) (يدعو رئيس الجمهورية الجمعية الوطنية إلى الانعقاد خلال مدة لا تتجاوز الخمسة عشر يوماً من تاريخ ظهور نتائج الانتخابات) .[1] وعلق سعد جواد قنديل أن هناك تعارض بين هذا النص ونص آخر ، فقد ذهب إلى أن الاتفاق تم على أن تكون مدة الدورة النيابية ثابتة وتاريخ الانتخابات متحرك (دعوة الجمعية الوطنية للانعقاد خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ ظهور نتائج الانتخابات ، هذه الفقرة تتعارض مع فقرة أخرى أقررناها ، ونحن قلنا الدورة ثابتة هي الأصل والانتخابات تكون متحركة حسب المفوضية وحددنا لها خمسة وأربعون يوماً فبالتالي دعوة الانعقاد تكون بداية الدورة وليس خلال خمسة عشر يوماً ، وممكن أن نضيف لها إذا تأخرت

---

[1] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص 1236 .

الانتخابات لسبب ما بحيث لا يستطيع أن يعقد الدورة في وقتها ممكن من خلال خمسة عشر يوماً على أن لا تتجاوز خمسة عشر يوماً بعد بداية دورة الجمعية ..... نحن وضعنا بالنظام أنه جعل الانتخابات هي الأصل ويصبح وقت الدورة حسب الدعوة ، أو نجعل الدورة ثابتة وتاريخ الانتخاب هو المتحرك .... وليس للرئيس أن يدعوها للانعقاد قبل أن تنتهي الدورة الماضية فالنص يصبح " دعوة الجمعية الوطنية إلى الانعقاد في بداية دورتها على أن لا يتجاوز ذلك خمسة عشر يوماً من بداية الدورة ") .[1] وقال عدنان الجنابي أن هناك فارق بين الانتخابات وموعدها ، ولابد من وجود جمعية وطنية دائماً ، وفي الظروف الاستثنائية لا بأس من دعوة الجمعية المنحلة إذا لم يجري انتخاب الجمعية الجديدة (هناك فرق بين الانتخابات وموعد الانتخابات فهو متغير وليس ثابت موعد الانتخابات ، ... قد تكون ظروف الانتخابات متغيرة ولكن وجود جمعية وطنية ووجود شرعية للجمعية الوطنية يتطلب الوضع أن لا يخلو البلد من جمعية وطنية قائمة وقيموميتها لا تتم إلا بانعقادها فنحن يجب أن نسمح بالانعقاد في الحالات الاستثنائية .....) .[2] واقترح ثامر الغضبان أن تعقد الجمعية الوطنية اجتماعها الأول في الدورة الأولى ، خلال خمسة عشر يوم ، ويرأس الجلسة أكبر الأعضاء سناً لحين انتخاب هيأة الرئاسة (.... تعقد الجمعية الوطنية اجتماعها الأول في دورتها الأولى خلال خمسة عشر يوماً من ظهور نتائج الانتخابات العامة بناء على مرسوم جمهوري وبرئاسة أكبر الأعضاء سناً لحين انتخاب هيأة الرئاسة فيها ولا يجوز تمديد هذه

---

1 - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص 1240 – 1241 .
2 - نفس المرجع ، ص 1241 .

المدة أكثر من أحد عشر يوماً من التاريخ المذكور) .[1] وتساءل الشيخ حمودي ماذا لو لم يصدر المرسوم الجمهورية كيف تكون مدة الانعقاد (... فإذا لم يصدر مرسوم جمهوري يصير بعد عشرة أيام الاجتماع هكذا قصدهم أحدى عشر يوماً) .[2] ورأى جواد الهنداوي أن بداية مدة الدعوة للانعقاد تبدأ من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات أو الإعلان الرسمي لها (أتت الـ " 11 " يوما بعد الـ " 15 " يوم صار " 26 " أربعة أيام عطلة الجمعة دورة الشهر أعتقد هذا تفسيرها.... توجد نقطة فيها خلل ، وهي أنه تعقد الجمعية الوطنية اجتماع خلال الدورة الأولى خلال خمسة عشر يوماً من ظهور نتائج الانتخابات ، اعتقد تصبح من تاريخ تصديق نتائج الانتخابات من ظهور أو من الإعلان الرسمي لنتائج الانتخابات) .[3] وأقترح نديم الجابري منح رئاسة الجمعية المنتهية ولايتها دعوة الجمعية الجديدة للانعقاد ولا حاجة لدعوتها بمرسوم جمهوري (ممكن تكون ليس بمرسوم جمهوري دائماً ، من هيأة الرئاسة السابقة باعتبار صادر في برلمان بالمرحلة المؤسِسة قضية الرئاسة السابقة الجمعية السابقة تدعو لانعقاد الجلسة الأولى حتى تسلم صلاحياتها وسلطاتها إلى هيأة الرئاسة الجديدة هذا جزء من التداول السلمي للسلطة) .[4] وأوضح ثامر الغضبان فكرة منح رئيس الجمهورية صلاحية دعوة الجمعية الوطنية للانعقاد (هي الفكرة رئيس الجمهورية بمثابة الأب ويمثل البلاد في هذا الشكل يدعو الجمعية الوطنية الجديدة إلى الاجتماع) .[5] وتساءل الشيخ همام حمودي هل

---

[1] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص 1155 .
[2] - نفس المرجع ، ص 1156 .
[3] - نفس المرجع ، ص 1155 .
[4] - نفس المرجع ، ص 1156 .
[5] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص 1157 .

تمـدد المـدة إذا لـم يـدعو الـرئيس الجمعيـة للانعقـاد (إذا لـم يـدعو الـرئيس الجمعية الوطنية هـل يـدعوا بعـد عشـرة أيـام جديـدة ؟) .[1] فأجابـت رجـاء الخزاعي (لا يجوز التمديد) .[2]

ومسايرة للاتجاه الدستوري الغالب ، تم الاتفاق في اللجنة الدستورية علـى تخويـل رئـيس الجمهوريـة صـلاحية دعـوة مجلـس النـواب للانعقـاد بجلسته الأولى إذ نصت المادة (73/رابعاً) على أنـه (دعـوة مجلـس النـواب المُنتخب للانعقاد خلال مُدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً مِن تاريخ المُصادقة علـى نتـائج الانتخابـات ، و فـي الحـالات الأخـرى المنصـوص عليهـا فـي الدستور) .

ثانياً- الدعوة لعقد جلسة استثنائية :- قد يطرأ على الدولـة ظـرف اسـتثنائي يسـتدعي عقـد جلسـة اسـتثنائية لمجلـس النـواب لِمُناقشـة الظـرف الطـارئ واقتراح الحلول الملائمة لمواجهته لاسيما إذا كانت القرارات مصيرية تمُس أمن الدولة وسيادتها أو تقرر علاقتها مع دول العالم أو تمس التنظيم الـداخلي للدولة .

ودار نقاش في الجمعية المؤسِسة بشأن السلطات التـي لهـا صـلاحية دعوة مجلس النـواب لعقـد جلسـة اسـتثنائية ، وقـرأ الغضـبان مقتـرح الـنص المـنظم لـذلك (...... ثانيـاً- لـرئيس الـوزراء دعـوة الجمعيـة إلـى اجتمـاع استثنائي كلمـا اقتضـت الضـرورة ذلـك ، ويكـون الاجتمـاع مقصـوراً علـى الموضوعات التـي أوجبـت الـدعوة إليـه) .[3] وتسـاءل الشـيخ حمـودي عـن

---

[1] - نفس المرجع ، ص 1157 .
[2] - نفس المرجع ، ص1157 .
[3] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص 1163 .

الأغلبية (الأغلبيـة الأولـى أغلبيـة بسـيطة ألـيس كـذلك ، والأغلبيـة الثانيـة أغلبية المطلقة ؟) .[1] وشخص فؤاد معصوم خلل في المقترح (إذاً في خلل منطقي ، لـرئيس الـوزراء ولأغلبيـة أعضـاء الجمعيـة الوطنيـة الحاضـرين دعوة الجمعية الوطنية إلى اجتماع استثنائي إذا كانوا مجتمعين لماذا اجتماع استثنائي حاضرين الفترة ، شـوفو لـرئيس الـوزراء ، ولأغلبيـة الحاضـرين دعوة الجمعية الوطنية الآن لماذا الحاضـرين ، المفـروض لـرئيس الجمعيـة بناءً على طلب رئيس الوزراء .... كل واحد منتشر في مكـان تطلـب نـداء تعالوا اجتمعوا هذا خلـل منطقـي بالموضـوع) .[2] وأعتـرض عبـد الخـالق زنكنة على منح رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الـوزراء صـلاحية طلـب تمديد مدة الفصل التشـريعي أو الـدعوة لانعقـاد اسـتثنائي (أنـا باعتقـادي لا رئـيس الـوزراء ولا رئـيس الجمهوريـة المفـروض لا يتـدخل فـي شـؤون الاجتماعات تمديد الـدورة أو الاجتماعـات الاسـتثنائية هـذا تـدخل كبيـر) .[3] وقال محمود عثمان (في الحالات الطارئـة فـي بلـدان أخـرى أيضـاً ممكـن بناء على اقتراح من مجلس الوزراء أو رئيس الجمهوريـة باعتبارهـا يطلـع مرسوم يـدعوهم وإذا أكثريـة المجلـس أيضـاً ممكـن مـثلاً أصـبح شـلون مـا تـدعوا مـثلاً ضــرورة خاصــة ولكـن لـيس لـرئيس الـوزراء لازم رئـيس الجمهورية يـدعوهم مـن مجلـس الـوزراء أو الجمعيـة الوطنيـة لكـي يكـون أصولي ..) .[4] وعقب السيد أحمد الصافي (الكثير من الدول تطلب اجتماع استثنائي لأن في النظام البرلماني رئيس الوزراء هو رئيس الحكومـة يعنـي

---

1 - نفس المرجع ، ص 1163 .
2 - نفس المرجع ، ص 1163 .
3 - نفس المرجع ، ص 1163 .
4 - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص 1164 .

هـو حكـم) .[1] وبـين دارا نـور الـدين أن الـذي يـدعو للتمديـد والانعقـاد الاستثنائي رئيس الجمهورية وليس رئـيس الـوزراء (رئـيس الجمهوريـة ، هو رئيس السلطة التنفيذية ، السـلطة التشـريعية موازيـة للسـلطة التنفيذيـة ، فالمفروض رئيس الجمهورية هو الذي يطلب الدعوى وليس رئيس الوزراء) .[2] وقـال الشـيخ همـام حمـودي (لـرئيس الـوزراء مجتمعين قـرار طلـب إعلان حالة الطـوارئ بعـد موافقـة الجمعيـة ....) .[3] وقـرأ ثـامر الغضـبان مقتـرح للـنص (لـرئيس الجمهوريـة أو لـرئيس الـوزراء أو لـرئيس الجمعية الوطنية أو لخمسين عضواً مـن أعضـاء الجمعيـة الوطنيـة دعوتهـا إلى جلسة استثنائية كلما اقتضت الضرورة ذلك ويكـون الاجتمـاع مقتصـراً على الموضوعات التي تمت الدعوة إليها) .[4] وقال احد الخبراء " لم يُذكر أسمه " (لماذا لا نجعلها أكثر من خمسين) .[5] أجاب ثامر الغضبان (طبعاً تقبل خمسين أو ستين بعد تكون أقوى) .[6]

وتم الاتفاق على تخوّيل أكثر من جهة صلاحية الدعوة لعقد جلسـة استثنائية لمجلس النواب ، فقد نصت المادة (58/أولاً) من الدستور علـى أنـه (لرئيس الجمهورية ، أو لرئيس مجلس الوزراء ، أو لرئيس مجلس النـواب ، أو لخمسين عضواً من أعضاء المجلس ، دعوة مجلـس النـواب إلـى جلسـة استثنائية ويكون الاجتماع مقتصراً على الموضـوعات التـي أوجبـت الـدعوة إليه) . ويبدو أن منح رئيس الدولة صلاحية دعوة مجلس النواب لعقد جلسة

1 - نفس المرجع ، ص 1164 .
2 - نفس المرجع ، ص 1164 .
3 - نفس المرجع ، ص 1164 .
4 - نفس المرجع ، ص 2241 .
5 - نفس المرجع ، ص 2241 .
6 - نفس المرجع ، ص 2241 .

استثنائية يتعارض ومبدأ الفصل بين السُلطات ويفسح المجال لتدخل الرئيس بعمل السُلطة التشريعية ، لكننا نرى أن مبدأ التعاون والرقابة بين السُلطات حل محل الفصل الجامد بين السُلطات ، هذا إضافة إلى أن الظروف الاستثنائية قد تستدعي التئام مجلس النواب للتشاور معه بشأن المسائل الهامة التي قد يتقرر في ضوئها مصير الدولة ، أو يترتب عليها التزام يُقيد سيادة الدولة ولا يُبادر المجلس أو رئيسه لطلب عقد جلسة استثنائية مِن هُنا يصبح لِزاماً تخويل جهة أخرى طلب الدعوة لعقد الجلسة الاستثنائية ، هذا إضافة إلى أن هذه الجلسة عادة ما تكون تشاوريه تطلب إشراك المجلس في الرأي والقرار لا التدخل في شؤونه أو المساس باختصاصاته الحصرية مع التأكيد على أن القرارات المصيرية لابُد مِن إبداء الرأي فيها مِن قِبل المجلس وعدم ترك القرار للرئيس يتخذه على وجه الإنفراد.

ثالثاً- تمديد الفصل التشريعي :- كثيراً ما ينتهي الفصل التشريعي قبل إنجاز المهام المُدرجة على جدول أعمال المجلس ، ومِن التشريعات ما لا يتحمل التأخير لحين انعقاد المجلس بفصله التشريعي الجديد وتحسُباً لهذا الاحتمال جرت الدساتير على النص على جواز تمديد الفصل التشريعي لمدة محددة لإنجاز المهام التي لا تحتمل التأخير ، وجرت الدساتير على تخويل هذه الصلاحية لعديد الجهات .

وفي الجمعية المؤسِسة دار ناقش بشأن تمديد الفصل التشريعي ، فقد تلا ثامر الغضبان مقترح النص (يتم تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد الجمعية الوطنية بما لا يزيد عن ثلاثين يوماً لإنجاز المهام التي يستدعي ذلك بناءا على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء أو رئيس الجمعية الوطنية أو لخمسين عضواً من أعضاء الجمعية الوطنية ، وينظم

ذلك بقانون) .[1] وذهب فؤاد معصوم إلـى (بالنسـبة إلـى الجمعيـة يجـب أن يصبح شيء طبيعي تمديـد لمـدة شـهر هـذا شـيء غيـر وارد يعنـي بـدلاً أن يكون في موعد نضعه شهر) . [2] وقال حسين السكيني (هـو لـيس تمديـد ، يوجد دعوة للانعقاد في الفترات التي بها الجمعية ، في كل الدسـاتير تعطـي لرئيس الوزراء إذا كان النظام برلماني حتـى لـيس رئـيس الجمهوريـة ، أن يدعوا للنظر في جدول أعمال محدد) .[3] وطالب جواد الهنداوي رفع عبارة كلما دعت الضرورة (..... كلمة كلما اقتضت الضـرورة أنـا لا أرى فائـدة فيها وبعدها سوف تحـددنا مـا هـي مبرراتهـا ومـا هـي تقـديراتها لـذا نتـرك لـرئيس الجمهوريـة ولـرئيس الـوزراء حـق الـدعوة الاسـتثنائية) .[4] ورأى عدنان الجنابي أن عبارة كلمة دعت الضرورة تحتاج إلـى تفسـير (... مـن يقـدر الظـروف هـي طالمـا اسـتثنائية ... فكلمـة كلمـا اقتضـت الضـرورة يحتاجلهـا توضـيح وبالتـالي تعتبـر عقبـة أمـام المـادة الثانيـة ... لـرئيس الجمهورية ولرئيس الوزراء ولرئيس الجمعية الوطنيـة أو لخمسـين عضـواً مـن أعضـاء الجمعيـة الوطنيـة دعوتهـا إلـى جلسـة اسـتثنائية كلمـا اقتضـت الضرورة ذلك هو قيد ويحتاج إلـى تفسـيره والتفسـير ضـروري) .[5] وقـال عصمت عبد المجيد تم الاتفاق علـى أن يكـون التمديـد علـى الفصـل ولـيس على الدورة ، ويكون محسوم من العطلة (تم تحديـد الـدورة بـأربع سـنوات تقويمية ... ناقشنا طويلاً هل تمديد الدورة أم تمديد الفصل ، فأصبح الاتفـاق أن يكون التمديد على الفصل ويصبح ثمان فصول وليست دورة ، فالصـيغة

---

[1] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج4 ، نفس المرجع ، ص 2242 .
[2] - نفس المرجع ، ص 1164 .
[3] - نفس المرجع ، ص 1165 .
[4] - نفس المرجع ، ص 2243 .
[5] - نفس المرجع ، ص 2243 .

التي جرى مناقشتها اليوم سبعة كانت حول تمديد الفصل التشريعي لأن هم السنة 365 يوماً وهم 240 يوماً أي 125 يوم إذاً ، فهذه الجهات يمكنها أن تمدد الفصل أي يأخذون من عطلتهم) .[1] وطرح حسن الياسري مقترح النص (يتم تمديد الفصل التشريعي بما لا يزيد عن ثلاثين يوماً ، بناءً على طلب ....)

ومسايرة لهذا التوجه الدستوري العام نصت المادة (58/ثانياً) من الدستور على أنه (يتم تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لا يزيد على ثلاثين يوماً لإنجاز المهمات التي تستدعي ذلك ، بناءً على طلب مِن رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس النواب أو خمسين عضواً مِن أعضاء المجلس).

رابعاً- الموافقة على حل مجلس النواب :- في النظام البرلماني حيث تقوم العلاقة بين الحكومة والبرلمان على التعاون والرقابة ، تخول الحكومة صلاحية طلب حل البرلمان ، قبال تمتع البرلمان بحق سحب الثقة عن الحكومة وإقالتها .

ويتباين دور رئيس الدولة من دستور لآخر في رسم ملامح هذه العلاقة ، إذ تخول بعض الدساتير الرئيس صلاحية حل البرلمان مُباشرة بقرار فردي دون الحاجة لاقتراح الحل مِن قِبل سُلطة أخرى ، وتخول بعض الدساتير هذه الصلاحية للرئيس ولكن بناءً على اقتراح الحكومة أو رئيسها .

---

[1] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج4 ، نفس المرجع ، ص 2245 .

ويلجأ الرئيس عادة لخيار الحل أما لضعف أداء المجلس أو لاستحالة مُمارسته المهام المُناطة به بِفِعل الخلاف بين الكُتل المكوِنة له وعدم حصول أي منها على الأغلبية التي تُمكنها من قيادة المجلس ، أو لاحتدام الصراع بين الحكومة والبرلمان حتى يبلُغ هذا الصراع حداً يُعجِز الحكومة عن مُمارسة نشاطها أو يُنذر بأزمة سياسية قد تمتد آثارها إلى الشارع .

وقد يلجأ الرئيس لخيار الحل رغبة في الحصول على أغلبية برلمانية مؤيدة لقراراته ، لكن القرار في الحالة الأخيرة تحيطه المخاطر ، لأن الانتخابات الجديدة قد تُحسم لصالح ذات الأغلبية البرلمانية وهو ما يُشكل حرجاً على الرئيس وشعبيته ويقوي المجلس والأغلبية البرلمانية على حسابه .

وفي الجمعية المؤسِسة طرح الغضبان مقترح النص المنظم لحل مجلس النواب (1- تحل الجمعية الوطنية نفسها بموافقة ثلثي أعضائها في حالة وجود مبررات جوهرية بناءً على طلب يقدم من ثلث أعضائها أو بناء على طلب من مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية -2- عندما تحل الجمعية الوطنية نفسها يدعوا مجلس الوزراء إلى انتخابات عامة في البلاد خلال فترة أقصاها ثلاثة أشهر " نحن وضعنا رئيس الجمهورية " باعتباره يمثل سيادة البلد والدعوة لرئيس الجمهورية وليس رئيس الوزراء) . [1] واقترح وائل عبد اللطيف منح حق الحل لمن له حق دعوتها للانعقاد ، ولا يمنح هذا الحق لرئيس مجلس الوزراء (توحد حل الجمعية مع دعوتها إلى

---

[1] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج 2 ، نفس المرجع ، ص1196 .

الانعقاد يجب أن توحد الحالتين ، من يدعوا الجمعية إلى الانعقاد ومن يقول في حلها ، اعتقد الأوفق أن يكون رئيس الجمهورية باعتباره أعلى سلطة سيادية في الدولة ويمنع هذا الاختصاص ولا يمنح لرئيس الوزراء) . [1]
وقالت التفات الفتلاوي أن حل الجمعية الوطنية بناء على اقتراح رئيس الوزراء وموافقة رئيس الجمهورية يستلزم استفتاء الشعب (عند حلها من خلال طلب من مجلس الوزراء وموافقة رئيس الجمهورية ، اعتقاد يحتاج إلى استفتاء شعبي عام باعتبار انتخب من الشعب فالمفروض في قرار الحل يرجع إلى الشعب هذه مسألة ، المسألة الثانية تحل أثناء انتهاء دورتها النيابية ، المسألة الثالثة في حالة فشلها في التصويت على منح الثقة إلى الحكومة تحل خلال " 90 " يوماً إذا فشلت الجمعية الوطنية بمنح الثقة إلى الحكومة) .[2] وعقب نصار الربيعي أن حل الجمعية الوطنية يوجب استمرارها بعملها لحين انتخاب الجمعية الجديدة منعاً للفراغ الدستوري (يعني يبقى البلد ثلاثة أشهر تحت رحمة السلطة التنفيذية ، فترة طويلة جداً أفضل أن تضاف عبارة تستمر الجمعية الوطنية لحين انتخاب الجمعية الجديدة) . [3] ورد فؤاد معصوم (الجمعية الوطنية عندما تحل نفسها تفقد الشرعية) .[4] وقال ثامر الغضبان يمكن تقليل مدة الثلاثة أشهر إلى خمسة وأربعون يوماً أو شهر (موضوع الثلاثة أشهر لأجل الاستحضارات ممكن أن تكون شهر واحد أو " 45 " يوم) .[5] وأشكل نوري المالكي على مدة الثلاثة أشهر أيضاً التي يجري خلالها انتخاب الجمعية الوطنية الجديدة (

---

1 - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج2 ، نفس المرجع ، ص 1196 .
2 - نفس المرجع ، ص 1196 .
3 - نفس المرجع ، ص 1196 .
4 - نفس المرجع ، ص 1196 .
5 - نفس المرجع ، ص 1197 .

لكن كان عندنا إشكال في الثلاثة أشهر من الانتخابات عند حل الجمعية الوطنية يدعى إلى انتخابات عامة لثلاثة أشهر وهي كثيرة هذه الفترة) . [1] رد الشيخ حمودي (أقصاها شهرين) .[2] ورأى عدنان الجنابي (شهرين قليلة) . [3] وفضل فؤاد معصوم (ثلاثة أشهر أفضل) . [4] ورأى شروان الوائلي أن حل الجمعية الوطنية من قبل الحكومة في النظام البرلماني أمر منطقي وينتهي إلى التوازن بين السلطتين (في النظام البرلماني كون الحكومة لديها كتلة كبيرة في البرلمان هذا موجود الحكومة تحل البرلمان ، نحن موضوعنا يختلف هذا اقتراح في الشق الثاني بناءً على طلب من مجلس الوزراء هذه ترفع إلى الجمعية لتحل نفسها لا بأس الحكومة تحل الجمعية ولو هذا يأتي من باب التوازن بين السلطتين أنا أرى الشق الثاني ليس له ضرورة) . [5] وبين ثامر الغضبان أن القرار النهائي بحل الجمعية الوطنية يكون لها وإن قدم الطلب من قبل رئيس الوزراء (في حالة رئيس الوزراء الذي جاء من كتلة معينة لديه أغلبية أو توافقات غير مريحة في عمله ممكن هو يطلب أيضاً حل الجمعية الوطنية ولكن في نهاية المطاف الجمعية الوطنية هي التي تحل نفسها وهو فقط يقدم الطلب فتعطى مرونة له) . [6] وطرح فؤاد معصوم (أعتقد عند حل الجمعية الوطنية نفسها هذا زائد لأنه في حالة إذا كان بناءً على قرار من مجلس الوزراء وموافقة رئيس الجمهورية على حل هذا واحد ، ثانياً لابد من إعادة النظر في موضوع إذا وافق مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية على الحل بهذه

---

[1] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج 1 ، نفس المرجع ، ص 547 .
[2] - نفس المرجع ، ج2 ، ص 1197 .
[3] - نفس المرجع ، ص 548 .
[4] - نفس المرجع ، ص 548 .
[5] - نفس المرجع ، ص 1197 .
[6] - نفس المرجع ، ص 1197 .

السهولة) .[1] وقال الشيخ حمودي (أصل الموافقة تكون من الجمعية الوطنية كيف يقدم الطلب بطريقتين أما من ثلث أعضائها أو من رئيس الوزراء زائد رئيس الجمهورية) .[2] وطرح عبد الهادي الحكيم أن يكون طلب الحل من قبل مجلس الوزراء وليس رئيس الوزراء (أتصور بناءً على طلب مجلس الوزراء بالتشاور وموافقة رئيس الجمهورية) . [3] وبين السيد محسن القزويني من الضروري منح رئيسي الفرعين التنفيذيين على وجه الاشتراك صلاحية حل الجمعية الوطنية مثلما للجمعية إقالة رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية تحقيقاً للتوازن بين السلطتين (هناك رأيان رأي يعطي هذا الحق إلى السلطة التنفيذية ورأي لا يعطي أعتقد من الضروري إعطاء هذا الحق إلى السلطة التنفيذية متمثلة برئيس الجمهورية ورئيس الوزراء من أجل الحفاظ على التوازن بين السلطات مثل ما الجمعية الوطنية لها العزل وسحب الثقة فلابد أن نعطي هذا الحق إلى السلطة التنفيذية) . [4] وقال علي الدباغ من الخطورة منح حق تقرير مصير السلطة التشريعية المنتخبة لرئيسي الفرعيين التنفيذيين (أنا أخشى من الرأي الثاني الذي يذهب إلى أن رئيس الوزراء ورئيس الجمهورية عندنا تجربة الكويت وتجربة ثانية دائماً يحدث خلاف مجرد أن ينشأ خلاف السلطة التنفيذية لديها سلاح تلغي السلطة التشريعية ، السلطة التشريعية " 275 " جميعهم منتخبين كل واحد منهم له سلطة انتخاب رئيس الجمهورية بنفس السلطة منتخب هؤلاء " 275 " ما يمكن يجتمعون على خطأ إلا إذا تكون لعبة سياسية رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء يملكون هذا الحق هذا

---

[1] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج 2 ، نفس المرجع ، ص 1197 .
[2] - نفس المرجع ، ص 1197 .
[3] - نفس المرجع ، ص 1198 .
[4] - نفس المرجع ، ص 1198 .

جداً خطير أن أسمع هذا الكلام) . [1] واقترح ديندار شفيق منح الحكومة حق اقتراح الحل إذا كان أعضائها أعضاء في الجمعية الوطنية ، وإن لم يكونوا أعضاء بالجمعية لا يمنحوا هذا الحق (في الأنظمة موجود هذا في بريطانيا الحكومة تحل المجلس ، ولكن الحكومة في بريطانيا أعضاء في المجلس يعني رئيس الحكومة مع الوزراء أعضاء في المجلس وبالتالي لا يحلون أنفسهم عندنا في العراق أعضاء السلطة التنفيذية ليسوا أعضاء في المجلس ..... يعني قصدي إعطاء هذا الحق إذا كانوا أعضاء في البرلمان ، إذا لم يكونوا أعضاء لا نعطيهم حق حل البرلمان) .[2] وعلق الدكتور فائق أن من أسباب فشل التجربة البرلمانية في العهد الملكي تبعية مجلس النواب للحكومة ، من هنا أقترح عدم منح الحكومة حق حل الجمعية الوطنية (أعتقد الذي قتل التجربة البرلمانية في العهد الملكي في العراق أن المجلس كان تابع للحكومة في الثلاثينيات والأربعينيات والخمسينات من القرن الماضي لذلك لا أرى أن نعطي السلطة التنفيذية هذا السيف على البرلمان) .[3] وبين عدنان الجنابي (يوجد إشكال في بعض الحالات التي مرت بها الدول في الدورة البرلمانية تصبح حالات متوازنة وانهيار في التشكيل لمجلس الوزراء أو عقبات إعادة الانتخابات حتى تفرز قيادة واضحة في ظروف استثنائية قد يكون هناك طريقة لحل البرلمان) .[4] وبين حسين باليساني أن التجربة العراقية الجديدة لم تشهد طلب الحكومة حل

---

[1] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج 2 ، نفس المرجع ، ص 1199 .
[2] - نفس المرجع ، ص 1199 .
[3] - نفس المرجع ، ص 1199 .
[4] - نفس المرجع ، ص 546 .

الجمعية الوطنية (لا أتصور لم أشاهد هذا سابقاً مجلس الوزراء هو يطلب حل الجمعية الوطنية ، ثلث أعضاء الجمعية ممكن) .[1]

والملاحظ أن الدستور العراقي حدد صلاحية الرئيس في حل المجلس في أضيق نطاق دستوري له ، إذ قُصر دوره على قبول اقتراح رئيس مجلس الوزراء بحل المجلس أو رفض هذا الاقتراح ، ويبقى القرار النهائي في ذلك للمجلس ذاته ، فقد نصت المادة (64/أولاً) على أن (يُحل مجلس النواب ، بالأغلبية المُطلقة لعدد أعضائه ، بِناءً على طلب مِن ثُلث أعضائه ، أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية ، ولا يجوز حل المجلس في أثناء مُدة استجواب رئيس مجلس الوزراء) . وعند حل مجلس النواب ، يدعو الرئيس إلى انتخابات عامة في البلاد خِلال مُدة أقصاها ستون يوماً مِن تاريخ الحل ، ويُعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلاً ، ويتولى تصريف الأعمال لحين تشكيل الحكومة الجديدة .[2]

المطلب الثالث

علاقة رئيس الجمهورية بالسُلطة القضائية

في العراق انحسرت علاقة رئيس الجمهورية بالسُلطة القضائية بموجب دستور 2005 في أضيق نِطاق لها ، ويُعد ذلك مؤشراً على سعي الدستور لضمان مبدأ استقلال القضاء وحياديته . وبالعودة إلى نصوص الدستور نجد هناك نصوص صريحة تشير لاستقلال القضاء ، فقد نصت المادة (87) على أنه (السُلطة القضائية مُستقلة وتتولاها المحاكم على

---

[1] - محاضر لجنة كتابة الدستور ، ج1 ، نفس المرجع ، ص 547 .

[2] - م (64/ثانياً) من الدستور .

اختلاف أنواعها ودرجاتها وتصدر أحكامها وِفقاً للقانون) . كما نصت المادة (88) على أنه (القُضاة مُستقلون لا سُلطان عليهم في قضائهم لغير القانون ولا يجوز لأي سُلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة) . وتأكيداً لمبدأ استقلال القضاء تحددت صلاحيات رئيس الجمهورية بالدستور في مواجهة السُلطة القضائية ، بالمصادقة على أحكام الإعدام الصادرة عن المحاكم المُختصة . [1] ونظرياً تبدو هذه الصلاحية شكلية باعتبار أن مُهمة الرئيس تنحصر بالمصادقة على أحكام صدرت من محاكم مُختصة واستوفت كل إجراءات التقاضي وتوفرت لها ضمانات الحيادية والموضوعية والاستقلال .

ولكن في الواقع تُعد هذه الصلاحية غاية في الأهمية والخطورة لاسيما ما يتعلق بأحكام الإعدام الصادرة في جرائم الإرهاب ، حيث تفسح هذه الجرائم مجالاً لا يُستهان به للتدخل مِن قِبل الكُتل السياسية في ظل أجواء التجاذبات السياسية والاتهام والتشكيك بهذه الأحكام والإدعاء بالاستهداف لأسباب سياسية ومذهبية ، إذ قد تكون عدم المُصادقة أو تأجيلها جزء مِن التوافقات السياسية أو محاولات تقريب وجهات النظر ، وهو ما يُعد تدخلاً سافراً باستقلال القضاء وحياديته ومهابة أحكامه .

وتُعد صلاحية المُصادقة على أحكام الإعدام مِن الصلاحيات الحصرية غير القابلة للتفويض ، ولكن ما جرى عليه العمل في العراق خلال فترة ولاية الرئيس جلال الطالباني أن أعلن عن امتناعه عن المُصادقة على أي حُكم إعدام بغض النظر عن الجريمة الصادرة عنها ، وتخويل هذه

---

[1] - م (73/ثامناً) من الدستور .

الصلاحية لنوابه الذين مارسوا هذه الصلاحية خلال الدورتين الرئاسيتين للرئيس الطالباني .

وبموجب المادة الثالثة من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (30) لسنة 2005 يصدر الرئيس (مجلس الرئاسة) مرسوم تعيين قضاة المحكمة وهي في الواقع صلاحية شكلية ليس فيها مساس باستقلال قضاء المحكمة ، لاسيما وأن ليس للرئيس أي دور في إنهاء ولاية القضاة أو عزلهم ، لكن المرحلة التي تسبق تشكيل المحكمة واختيار أعضائها تخضع في الواقع لمفاوضات طويلة في أروقة مجلس النواب وكثيراً ما تخضع للتوافقات والتوازن السياسي والقومي والمذهبي وهو ما قد يمس حياديتها .

وبالمقابل تُمارس المحكمة الاتحادية العُليا صلاحية غاية في الأهمية في مواجهة الرئيس ، إذ تتولى المحكمة مسؤولية الفصل في التهم الموجهة للرئيس مِن قِبل مجلس النواب [1] عن جرائم الحنث في اليمين الدستورية وانتهاك الدستور والخيانة العُظمى [2]وقراراتها باتة مُلزمة لا يُمكن الطعن بها . ويبدو أن تخويل هذه الصلاحية للمحكمة الاتحادية ينسجم وتوفير ظروف موضوعية في محاكمة رئيس الجمهورية بلحاظ الحيادية والموضوعية التي تتصف بها أحكام القضاء ، بخِلاف القرارات الصادرة عن مجلس النواب التي يُهيمن عليها الطابع السياسي توافقاً وتجاذباً ، وإناطة هذه الصلاحية بمجلس النواب يعني تسييس الفصل في هذه التهم ، إدانة وبراءة.

---

[1] - م(61/سادساً/أ) من الدستور .

[2] - م (61/سادساً/ب) من الدستور .

الفصل الثالث

رئيس الجمهورية في دستور 1991 اليمني

مرت اليمن في تاريخها وتطورها الدستوري بِعِدة مراحل ، فقد بدأ عهد الأئمة الزيدية بوصول الإمام يحيى بن الحسين بن القاسم الرسي إلى اليمن قادماً من جبل رس في الحجاز سنة 893 م أثر دعوة وجهت إليه مِن قبيلة فطيمة في صعدة .

ونجح الأئِمة في طرد العثمانيين من اليمن وأسسوا دولة مركزية قوية امتدت من ظفار عُمان شرقاً إلى المخلاف السليماني غرباً ومِن عدن جنوباً حتى مشارف مكة شمالاً .[1] وبعد وفاة الإمام المتوكل بدأت الدولة تضعف وتمكنت بريطانيا مِن احتلال عدن سنة 1839 [2] ثم العثمانيون سنة 1849 [3] . واستمر هذا الحال حتى ظهور الإمام يحيى الذي قاد حرب شاملة على العثمانيين في اليمن أثمرت سنة 1918 عن توقيع اتفاق دعان الذي أبقى اليمن تحت الولاية العثمانية مع الاعتراف الرسمي للإمام يحيى بالإمامة على المناطق الشمالية واحتفاظ العثمانيين بحق تعيين حكام المناطق التي يسكنها غالبية شافعية [4] . ونال هذا الاتفاق اعتراف دولي وعلى أثر هذا الاعتراف بدأت بوادر ظهور الدولة اليمنية المُعاصرة التي نالت استقلالها

---

1 - عبد الله أحمد الثور ود.حسن خضيري ، قيام الدولة الزيدية في اليمن ، مكتبة مدبولي ، القاهرة ، 1996 ، ص58 .

2 - د.محمد عمر الحبشي ، اليمن الجنوبي سياسياً واقتصادياً واجتماعياً ، دار الطليعة ، بيروت ، ط1 ، 1968 ، ص12 .

3 - د.حسين عبد الله العمري ، تاريخ اليمن الحديث والمعاصر ، دار الفكر المُعاصر ، بيروت ، ط1 ، 1997 ، ص168 .

4 - د.محمد راشد عبد المولى ، تطور القضاء والتشريع في الجمهورية العربية اليمنية ، التنوير للطباعة والنشر ، بيروت ، 1985 ، ص44 .

بعد هزيمة العثمانيين في الحرب العالمية الأولى بموجب معاهدة مندروس سنة 1918 التي أقرت إنهاء الوجود العثماني في الشمال اليمني والاعتراف بسيادته [1] .

وانسحبت القوات العثمانية من اليمن على أثر توقيع اتفاقية فرساي سنة 1919 بين كُل مِن بريطانيا وفرنسا مِن جهة والدولة العثمانية وألمانيا مِن جِهة أخرى . وفي عهد المملكة اليمنية المتوكلية ظل الرئيس يحتل مركزاً متميزاً حيث جمع بين رئاسة الدولة والحكومة ومارس صلاحيات مُطلقة بعد أن جمع بين الرئاستين الدينية والمدنية [2] .

وفي 26 أيلول 1962 سقط نظام الحكم الملكي وانتهى عهد الأئِمة بعد حكم دام أكثر من ألف عام . وقد أعلن في أول بيان للثورة عن سقوط النظام الملكي وقيام النظام الجمهوري واختير عبد الله السلال رئيساً للجمهورية . وخلال عهد السلال صدرت أربع دساتير ، الأول في 31 تشرين الأول 1962 حيث صدر الإعلان الدستوري الذي أناط السُلطة العليا بمجلس قيادة الثورة .

وفي 13 نيسان 1963 صدر دستور مؤقت جديد نص على ثلاث رئاسات ، رئاسة الجمهورية ومجلس الرئاسة (السلطة التشريعية) والمجلس التنفيذي (مجلس الوزراء) . وفي هذا الدستور انتقلت رئاسة الدولة من القيادة الجماعية (مجلس قيادة الثورة) إلى القيادة الفردية (رئيس الجمهورية) . ولم ينظم هذا الدستور آلية اختيار الرئيس أو إنهاء وانتهاء

---

1 - د.حسين عبد الله العمري ، مرجع سابق ، ص170 .

2 - د.شمران حمادي ، النظم السياسية والدستورية في الشرق الأوسط ، شركة الطبع والنشر ، الأهلية ، بغداد ، 1964 ، ص110 .

ولايته . واختص الرئيس بموجب هذا الدستور بِعِدة صلاحيات هامة ، فقد أنيطت به رئاسة السُلطة التشريعية ورئاسة المجلس التنفيذي (مجلس الوزراء) وبموجب هذه الرئاسة كان له تعيين نوابه والوزراء وعزلهم [1] . كما أنيطت به القيادة العُليا للقوات المُسلحة [2] وله إصدار القرارات اللازمة لتنفيذ السياسة العامة للدولة [3] وإعلان حالة الطوارئ [4] وإصدار القرارات والقوانين التي يوافق عليها مجلس الرئاسة [5] .

وفي 6 كانون الثاني 1964 عُقِد مؤتمر وطني ضم القِوى الوطنية في اليمن التي كانت تُطالب بتحديد صلاحيات الرئيس الدستورية . وأثمرت جهود المؤتمرين عن صدور دستور جديد نظم السُلطات العُليا للدولة ، وأصبح بموجبه رئيس الجمهورية رئيساً للمكتب السياسي الذي يُمثل الهيأة العُليا للدولة للشؤون السياسية والتشريعية [6] ورئيساً لمجلس الأمن القومي [7] كما أسندت له رئاسة السُلطتين التشريعية والتنفيذية . وعلى حد سواء مع الدستور المُلغى لم يُنظم هذا الدستور آلية تعيين الرئيس وانتهاء ولايته .

وفي 27 نيسان 1964 صدر أول دستور دائم نظم آلية اختيار الرئيس ومُدة ولايته حيث أُنيط بمجلس الشورى صلاحية ترشيح الرئيس بناءً على اقتراح ثُلث أعضائه [8] . وينتخب رئيساً للجمهورية المرشح الحاصل على أغلبية الثُلثين في المجلس . وإذا لم يحصل أي من المرشحين

---

[1] - م (36) من دستور 13 نيسان 1963 .
[2] - م (29) من الدستور .
[3] - م (31) من الدستور .
[4] - م (33) من الدستور .
[5] - م (34) من الدستور .
[6] - م (1/أ،ب) من الإعلان الدستوري لعام 1964 .
[7] - م (94) من دستور 1964 الدائم .
[8] - م (94) من دستور 1964 الدائم .

على هذه الأغلبية ، تجري الجولة الثانية بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات في المرحلة الأولى ، ويعد رئيساً من يحصل على الأغلبية المُطلقة في المرحلة الثانية .

وحُدِدت مُدة ولاية الرئيس بخمس سنوات ، تبدأ من يوم أداء اليمين الدستورية أمام مجلس الشورى [1] . وبموجب هذا الدستور يُعد رئيس الدولة القائد العام للقوات المُسلحة ورئيس مجلس الدفاع الوطني ، وهو الذي يعلن الحرب بعد موافقة مجلس الشورى ، يعلن حالة الطوارئ على أن تُعرض على مجلس الشورى خِلال مُدة ثلاثين يوماً مِن تاريخ إعلانها ، يدعو مجلس الوزراء للانعقاد ويرأس اجتماعاته ، يضع السياسة العامة للدولة بالاشتراك مع الحكومة ويُشرِف على تنفيذها .

ولِلرئيس حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها وإصدارها وله إصدار قرارات لها قوة القانون في حالة الضرورة إذا كان المجلس مُنحلاً أو بين أدوار انعقاده وله حل مجلس الشورى .

وشهدت اليمن في ظل أول دساتير العهد الجمهوري الدائمة اضطرابات واسعة وعدم استقرار سياسي ونتيجة لهذه الاضطرابات عُقِد مؤتمر وطني موسّع (مؤتمر خمر) في 2 أيار 1965 وخرج هذا المؤتمر بالاتفاق على مسودة دستور مؤقت أُجبر الرئيس على إصداره في 8 أيار 1965 .

وبموجب هذا الدستور أسندت رئاسة الجمهورية لمجلس أُطلق عليه مجلس الجمهورية ، يُختار أعضائه مِن قِبل مجلس الشورى ولِذات المجلس

---

[1] - م(154) من دستور 1964 الدائم .

بأغلبية ثُلُثي أعضائه سحب الثقة عن رئيس وأعضاء مجلس الجمهورية وأسندت لذات المجلس صلاحية سحب الثقة عن الحكومة [1] . وحل مجلس الوزراء محل الرئيس في مُمارسة غالبية الصلاحيات التنفيذية الهامة والثانوية بما فيها تعيين الموظفين المدنيين وعزلهم .

ومِن استعراض الخطوط الرئيسية لهذا الدستور يبدو وكأنه لم يصدر إلا لتقييد صلاحيات الرئيس في أضيق نِطاق لها بعد أن مارس الرئيس صلاحيات هامة في ظل الدساتير السابقة بل للحد من تفرد الرئيس بالسُلطة .

في 5 تشرين الثاني 1967 أُطيح بالرئيس عبد الرحمن الأرياني أثناء زيارته إلى العراق وعلى أثر هذا الانقلاب صدر في 25 تشرين الثاني 1967 الدستور المؤقت الثالث وحدد أعضاء المجلس الجمهوري بثلاثة أعضاء (القيادة الجماعية) على أن تكون رئاسة المجلس بالتناوب بينهم [2] .

وبموجب القرار الدستوري رقم (1) لسنة 1969 أُنيطت صلاحية اختيار أعضاء مجلس الجمهورية بالمجلس الوطني واختيار الرئيس مِن بين أعضائه [3] . وفي 28 كانون الثاني 1970 صدر الدستور الدائم الثاني الذي أكد في ديباجته على أن نظام الحكم جمهوري نيابي يقوم على الشورى .

---

[1] - م (14،18) من دستور 1965 المؤقت .
[2] - م (1) من القرار الدستوري رقم (1) لسنة 1968 .
[3] - م (36،37) من القرار الدستوري رقم (1) لسنة 1969 .

على أن تقوم رئاسة الجمهورية على مبدأ القيادة الجماعية ويكون رئيس المجلس قائداً عاماً للقوات المُسلحة [1] .

وأناط دستور 1970 بمجلس الشورى صلاحية انتخاب رئيس المجلس الجمهوري مِن بين عدد من المرشحين لا يقل عن ثلاثة ولا يزيد على خمسة ، ويُعد العضو فائزاً إذا حصل على الأغلبية المُطلقة مِن أصوات أعضاء مجلس الشورى [2] وفي أول اجتماع لأعضاء المجلس الجمهوري يجري انتخاب الرئيس مِن بينهم على أن تكون الرِئاسة دورية .

ويمارس رئيس المجلس الجمهوري نوعين من الاختصاصات ، الأولى يمارسها على وجه الإنفراد ، وتتمثل في دعوة المجلس الجمهوري ومجلس الوزراء للانعقاد في جلسة مُشتركة ويترأس هذه الجلسة [3] وتعيين كبار الموظفين المدنيين والعسكريين طبقاً للقوانين واللوائح [4] وقبول استقالة الحكومة إذا سحب مجلس الشورى الثقة منها [5] وحل مجلس الشورى على أن يكون قراره مسبباً .

أما النوع الثاني من الاختصاصات فيمارسها بالاشتراك مع أعضاء المجلس الجمهوري كتعيين رئيس الوزراء [6] وإبرام المعاهدات وتكون لهذه

---

[1] - م (73) من دستور عام 1970 .
[2] - م (76) من دستور عام 1970 .
[3] - م (86) من دستور عام 1970 .
[4] - م (94) من دستور عام 1970 .
[5] - م (71) من دستور عام 1970 .
[6] - م (85) من دستور عام 1970 .

المعاهدات قوة القانون بعد موافقة المجلس الجمهوري ومجلس الوزراء وتصديق مجلس الشورى [1] .

وفي 1974/6/13 صدر بيان عن القيادة العامة للقوات المُسلحة تضمّن تشكيل مجلس قيادة جديد مُكون مِن سبعة أعضاء ترأسه العقيد إبراهيم محمد الحمدي [2] . ويُعد رئيس المجلس حُكماً رئيساً للدولة وقائداً عاماً للقوات المُسلحة وبموجب البيان ذاته تم حل المجلس الجمهوري . [3]

وعن المجلس الجديد صدرت عِدة بيانات تضمنت تجميد مجلس الشورى وتعليق العمل بدستور 1970 وإعلان حالة الطوارئ في جميع أنحاء البلاد .

وفي 11 تشرين الأول 1977 اغتيل العقيد الحمدي بعد أن كان مِن المُقرر زيارته إلى عدن وخلفه في رئاسة المجلس أحمد حسين الغشمي. وعلى أثر التغيير الطارئ على رئاسة المجلس أُعيد تشكيل المجلس وصدر عن المجلس الجديد عِدة إعلانات دستورية ، مِن بينها ذلك الصادر في 6 شباط 1978 والذي تم بموجبه تشكيل مجلس الشعب التأسيسي وأُوكِل لهذا المجلس اقتراح شكل رئاسة الدولة ويُعد تشكيل هذا المجلس إيذاناً بعودة الحياة البرلمانية للدولة [4] .

---

[1] - م (89) من دستور عام 1970 .
[2] - أنظر علي محمد الألفي ، نصوص يمانية ، المكتبة الوطنية ، بغداد ، 1998 ، ص120 .
[3] - نفس المرجع ، ص124 .
[4] - د.قائد محمد طربوش ، نظام الحكم في الجمهورية العربية اليمنية ، مكتبة مدبولي ، القاهرة ، ط1 ، 1990 ، ص49 .

وفي 22 نيسان 1978 صدر إعلان دستوري جديد حدد شكل رئاسة الدولة واختصاصاتها ومُدة الرئاسة ، واعتبر الإعلان رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة والقائد العام للقوات المُسلحة ، وحدد مُدة الرئاسة بخمسة سنوات تبدأ من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات .

وفي حزيران 1978 اغتيل الرئيس أحمد حسين الغشمي وخلفه في رئاسة الدولة الرئيس السابق علي عبد الله صالح الذي اختير مِن قِبل مجلس الشعب في جلسة استثنائية بتاريخ 1978/7/17 واستمر حكم الرئيس صالح حتى سنة 2012 حيث سلّم السُلطة إلى نائبه عبد ربه منصور هادي على أثر الثورة الشعبية التي اندلعت في 3 شباط 2011 واستمرت حتى 27 شباط 2012 حيث سلّم صالح السُلطة إلى نائبه عبد ربه منصور هادي لفترة انتقالية أمدها سنتان تجري بعدها انتخابات رئاسية لانتخاب الرئيس لولاية كاملة أمدها خمس سنوات .

وسنبحث في المركز الدستوري لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1991.

المبحث الأول

اختيار رئيس الجمهورية وانتهاء ولايته

في الغالب من الدساتير العربية لا إشكال في الأطر الدستورية التي تنظم مدة وعدد ولايات الرئيس وآلية انتهاء الولاية ، لكن الإشكال غالباً ما يكمن في انتهاء ولاية الرئيس ، إذ يلجأ الرئيس غالباً لتعديل الدستور على

نحو يمكن معه اختياره لعدد جديد من الولايات ، ومنهم من يتعكز على الظروف الاستثنائية ذريعة لتجاوز مدة أو عدد الولايات .

المطلب الأول

اختيار الرئيس

المُتتبِع لتاريخ اليمن الدستوري المُعاصر يجده سلسلة من الثورات والانقلابات التي تنتهي غالباً بقتل الرئيس من سلفه أو شريكه في السُلطة حتى غدا تداول السُلطة السِلمي حبيس نصوص الدستور . وبالعودة إلى دستور سنة 1991 نجد أنه أوكل السُلطة التنفيذية لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء يُمارسانها نيابة عن الشعب فقد نصت المادة (105) من الدستور على أنه (يمارس السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ضمن الحدود المنصوص عليها في الدستور). ونصت المادة (106/أ) على أنه (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة و يتم انتخابه وِفقاً للدستور) . وحددت المادة (107) الشروط الواجب توافرها في المرشح لرئاسة الجمهورية وهي:-

-1- أن لا يقل سِن المُرشح عن أربعين سنة :- وهو تحديد منطقي ينسجم وخطورة منصب رئيس الدولة فهذا المنصب يحتاج للخبرتين السياسية والمدنية إضافة إلى أن وصول الرئيس بهذا السن إلى السُلطة يبدو مُقنعاً للشعب إذ لم تعتاد النظم الدستورية العربية وحتى العالمية على اختيار رئيس شاب في مُقتبل العمر أو في سن العشرينيات والثلاثينيات إلا في أحوال

الانقلاب العسكري . حيث يكون الرئيس مُحاط ولو شكلاً بالقيادة العسكرية الجماعية التي شاركته المُخطط الانقلابي والتي غالباً ما ينقلب عليها ، أو تطيح هي به بفعل تفرده بالسُلطة أو لتنصُلِه عن وعوده التي قطعها على نفسه قبل نجاح الانقلاب .

-2- أن يكون من والدين يمنيين :- والملاحظ أن الدستور اليمني لم يُشِر لجنسية المرشح ، ولكن أشار لجنسية والديه واشترط فيهما أن يكونا يمنيين ، وكان على المُشرِع اليمني الإشارة صراحة إلى أن يكون المُرشح يمني غير حامل لجنسية أجنبية فقد يكون المُرشح حامل الجنسية الأصلية بالولادة وتبعاً لوالديه لكن حامل أيضاً لجنسية أجنبية بالاكتساب أو بفعل الولادة على أراضي دولة أجنبية تمنح الجنسية لِمن وُلِد على أراضيها .

كما لم يشترط الدستور في جنسية الوالدين أن تكون أصلية (أن يكون من والدين يمنيين) ما يعني أن المُرشح قد يكون حامل الجنسية الأصلية تبعاً لوالدين حصلا على الجنسية بالتجنس .

-3- أن يكون مُتمتِعاً بحقوقه السياسية والمدنية :- ويبدو أن إيراد هذا الشرط يُعد مِن المُسلمات فمِن غير المقبول ترشح شخص محروم مِن حقوقه المدنية أو السياسية بسبب تعرضه لأي عارض من عوارض الأهلية كالجنون أو العته أو السفه أو الغفلة ، أو محكوم عليه عن جريمة مُخلة بالشرف أو الأمانة .

-4- أن يكون مُستقيم الأخلاق والسلوك مُحافظاً على الشعائر الإسلامية وأن لا يكون قد صدر ضده حكم قضائي بات في قضية مُخِلة بالشرف أو الأمانة ما لم يكُن قد رُد إليه اعتباره [1] .

والمُلاحظ أن الدستور اليمني أورد تعبير عام وشرط ليس له محدد ((أن يكون مستقيم الأخلاق والسلوك)) فما هو معيار استقامة الأخلاق والسلوك ؟ وكان الأَولى بالمُشرع الدستوري الاكتفاء بشرط أن لا يكون المُرشح محكوم عن قضية مُخِلة بالشرف أو الأمانة .

واشترط الدستور أيضاً في المُرشح المُحافظة على الشعائر الإسلامية وهو تعبير ليس له ضابط فهل المقصود بذلك أداء الشعائر الإسلامية ؟ أم عدم انتهاكها والتعرض لها بالإساءة ؟ . وربما جاء هذا الشرط مُسايرة مع كون المُجتمع اليمني ينتمي بأكمله للإسلام هذا إضافة إلى أن المادة (2) من الدستور تُشير إلى أن الإسلام الدين الرسمي للدولة وأن الشريعة الإسلامية هي مصدر جميع التشريعات .

-5- أن لا يكون متزوجاً مِن أجنبية وألا يتزوج أثناء مُدة ولايته مِن أجنبية . [2] تاريخياً يُعد الدستور العراقي 22 لسنة 1964 المؤقت أول الدساتير العربية التي اشترط في رئيس الدولة عدم الزواج مِن أجنبية ، وعلى نهجه سار الدستور اليمني لسنة 1991 . ويأتي هذا الحظر مراعاة لخطورة ومحورية الدور الذي يُمارسه الرئيس في الحياتين الدستورية والسياسية والتي تستلزم عدم الزواج مِن أجنبية فالزوجة بِحُكم الرابطة كثيراً

---

[1] - م (106/د) من الدستور اليمني .
[2] - م (107/هـ) من الدستور اليمني .

ما تطّلع على أسرار الدولة والرئيس والجنسية الأجنبية قد تدفعها إلى إفشاء أسرار الدولة عن قصد أو بحكم تعارض المصالح أو غيره . وحسناً فعل مُشرّع الدستور اليمني بإيراده هذا الحظر ، ونرى أن اكتساب الزوجة الجنسية اليمنية قبل ترشح زوجها للرئاسة يُعد مبرئاً لهذا الشرط إذا لم يشترط الدستور في زوجة الرئيس أن تكون حاملة للجنسية الأصلية بالولادة .

وتباينت إجراءات ترشح للرئيس وانتخابه بين النص الأصلي للدستور الصادر سنة 1991 والتعديل الأول الطارئ على الدستور سنة 1994 . فبِموجب النص الأصلي يتولى مجلس النواب ترشيح أعضاء مجلس الرئاسة وانتخابهم على أن يتولى الترشيح ربع عدد أعضاء مجلس النواب ولا يُعد عضواً في مجلس الرئاسة إلا من يحصل على أغلبية ثلثي عدد أعضاء المجلس ، وإذا لم يحصل أي من المُرشحين على الأغلبية اللازمة ، يُعاد الانتخاب في جولة ثانية وبطريقة سرية ويكفي للفوز في هذه المرحلة الحصول على الأغلبية المُطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب .

وبموجب تعديل سنة 1994 تحولت الرئاسة الجماعية (مجلس الرئاسة) إلى رئاسة فردية (رئيس الجمهورية) وتغيرت تِبعاً لذلك آلية ترشيح الرئيس وانتخابه إذ أصبحت الترشيحات تُقدم إلى مجلس النواب [1] ، حيث يتم فحص الترشيحات مِن قِبل مجلسي النواب والشورى للتحقق مِن توافر الشروط القانونية والدستورية في المُرشح [2] . ثُم تُعرض الأسماء على مجلسي النواب والشورى في جلسة مُشتركة للتزكية ويُعد مُرشحاً لمنصب

[1] - م (108/أ) من دستور عام 1991 .
[2] - م (108/ب) من دستور عام 1991 .

رئيس الجمهورية من يحصل على تزكية (5 ٪) من مجموع عدد الأعضاء الحاضرين للمجلسين وتكون التزكية بالاقتراع السري المُباشر .[1]

ويتنافس على منصب رئيس الجمهورية بالتزكية ثلاثة مُرشحين على الأقل في المرحلة التمهيدية[2] ، على أن يعرض مرشحين على الأقل على الشعب في انتخابات تنافسية ويقترع الشعب على الرئيس مُباشرة في انتخابات عامة مُباشرة .[3] ويُعد المُرشح الحاصل على الأغلبية المُطلقة لعدد الذين شاركوا في الانتخابات رئيساً للدولة ، وإذا لم يحصل أي مُرشح على هذه الأغلبية ، أُعيد الانتخاب بين المُرشحين الحاصلين على أكثر الأصوات .[4]

وحدد الدستور مُدة ولاية الرئيس بخمس سنوات شمسية تبدأ مِن تاريخ أداء اليمين الدستورية ، ولا يجوز إعادة انتخاب الرئيس إلا لولاية واحدة تعقب ولايته الأولى .[5] ويبدو أن الحظر الوارد على إعادة انتخاب الرئيس حظر مُطلق ، إذ نصت المادة (112) من الدستور على أنه (مُدة ولاية الرئيس خمس سنوات شمسية تبدأ مِن تاريخ أداء اليمين الدستورية ، ولا يجوز لأي شخص تولي منصب الرئيس لأكثر مِن دورتين مُدة كُل دورة خمس سنوات فقط) . وإذا تزامن انتهاء مُدة ولاية الرئيس مع انتهاء مُدة ولاية مجلس النواب في الشهر ذاته يستمر رئيس الجمهورية في مُمارسة مهام عمله إلى ما بعد انتهاء الانتخابات النيابية واجتماع المجلس الجديد ،

---

[1] - م (108/ج) من دستور عام 1991 .
[2] - م (108/د) من دستور عام 1991 .
[3] - م (108/هـ) من دستور عام 1991 .
[4] - م (108/و) من دستور عام 1991 .
[5] - م (112) من دستور عام 1991 .

على أن يتم انتخاب الرئيس الجديد خلال مُدة ستين يوماً مِن تاريخ أول انعقاد لمجلس النواب الجديد .[1]

وأوجبت المادة (114) من الدستور المُباشرة بإجراءات الانتخابات الرئاسية قبل تسعين يوماً مِن تاريخ انتهاء ولاية الرئيس على أن تُستكمل إجراءات انتخاب الرئيس الجديد قبل أسبوع على الأقل مِن تاريخ انتهاء ولاية سلفه ، فإذا انتهت المُدة دون أن يتم انتخاب الرئيس الجديد لأي سبب مِن الأسباب ، استمر الرئيس السابق في مُمارسة مهام عمله بتكليف مِن مجلس النواب لمدة لا تتجاوز تسعين يوماً ولا تزيد هذه المُدة إلا في حالة الحرب أو الكارثة الطبيعية أو في أية حالة أخرى يستحيل معها إجراء الانتخابات .[2] وعالجت المادة (116) حالة خلو منصب الرئيس قبل انتهاء ولايته ، إذ أوكلت رئاسة الدولة مؤقتاً لنائب الرئيس ولمُدة لا تزيد على ستين يوماً مِن تاريخ خلو المنصب يتم خلالها انتخاب الرئيس الجديد وإذا ما تزامن خلو منصب الرئيس مع خلو منصب نائبه تُناط الرئاسة برئاسة مجلس النواب وإذا كان مجلس النواب مُنحلاً مارست الحكومة مهام الرئيس مؤقتاً ولحين انتخاب الرئيس الجديد . على ذلك تحسب الدستور اليمني لحالة خلو منصب الرئاسة ببدائل مُتعددة كانت الغاية من ورائها ضمان عدم حدوث فراغ دستوري مراعاة الأهمية المهام التي يضطلع بها الرئيس وحسماً لأي خلاف قد يحدث بشأنه .

المطلب الثاني

---

[1] - م (113) من دستور عام 1991 .
[2] - م (114) من دستور عام 1991 .

انتهاء ولاية الرئيس

أشار الدستور صراحة إلى أن ولاية الرئيس تنتهي في ثلاث حالات هي ، الاستقالة [1] والإقالة [2] والعجز الدائم [3] . وتنتهي بالوفاة حكماً دون الحاجة للنص عليها صراحة .

وسنبحث في حالات انتهاء ولاية الرئيس تِباعاً :-

الفرع الأول

الـــوفـــــاة

لم ينص الدستور اليمني صراحة على حالة الوفاة كسبب لانتهاء ولاية الرئيس لكنه أورد في المادة (116) نصاً عاماً يمكن أن يستوعب كل حالات انتهاء ولاية الرئيس بما فيها الوفاة ، فقد نصت المادة (116) على أنه (في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية .... يتولى مهام الرئاسة مؤقتاً نائب الرئيس .... وفي حالة خلو منصب رئيس الجمهورية ونائب الرئيس معاً يتولى مهام الرئاسة مؤقتاً رئاسة مجلس النواب .....) . وكما أشرنا سابقاً إن عدم تنظيم حالة وفاة الرئيس بنصوص صريحة يبقى يثير الإشكال بشأن من يُعلن حالة الوفاة ، إذ يترتب على هذا الإعلان شغور منصب الرئاسة وحلول نائب الرئيس أو رئاسة مجلس النواب مؤقتاً محل الرئيس .

الفرع الثاني

---

[1] - م (115) من دستور عام 1991 .
[2] - م (128) من دستور عام 1991 .
[3] - م (116) من دستور عام 1991 .

الاستقالة

أشارت المادة (115) من الدستور ، إلى أن لرئيس الجمهورية تقديم استقالة مُسببة إلى مجلس النواب ولمجلس النواب قبول الاستقالة بالأغلبية المُطلقة لعدد أعضائه أو رفضها في ضوء الأسباب التي قدمها الرئيس ، وحسناً فعل الدستور اليمني بترك السُلطة التقديرية لمجلس النواب بقبول الاستقالة أو رفضها . فقد لا يقدم الرئيس على تقديم استقالته إلا لإحراج مجلس النواب أو الرغبة في الحصول على المكاسب السياسية أو التنازلات من المجلس أو من أي سُلطة أخرى . والمُلاحظ أن الدستور لم يُحدد المُدة التي يُبدي فيها المجلس رأيه بالاستقالة قبولاً أو رفضاً . كما لم يحسم مسألة سكوت المجلس وعدم إبدائه الرأي سلباً أو إيجاباً فهل يُعد ذلك قبولاً للاستقالة أو رفضاً لها . وكان الأولى بالدستور حسم هذه المسألة البالغة الأهمية إذ قد لا يبدي المجلس رأياً واضحاً لإحراج الرئيس وبالمقابل قد يتخذ الرئيس من صمت المجلس مُبرِراً لمغادرة سدة الرئاسة بحجة أن المجلس لم يرفض الاستقالة صراحة .

وبعد مُضي ثلاثة أشهر على تاريخ تقديم الاستقالة الأولى ورفضها للرئيس تقديم استقالة ثانية وعلى مجلس النواب قبولها حكماً فتقديم الاستقالة الثانية يعني إصرار الرئيس على مُغادرة سدة الرئاسة وعدم قدرته واقعاً على الاستمرار في أداء مهام عمله. ويكون مجلس النواب قد تهيأ لاختيار بديل للرئيس المُستقيل ، إذ كانت الاستقالة الأولى تنبيهاً للمجلس بأن الرئيس راغب في مُغادرة الرئاسة فينتفي عنصر المُفاجأة في تقديم طلب الاستقالة في المرة الثانية .

الفرع الثالث

العجز الدائم

نصت المادة (116) من الدستور على أن ولاية الرئيس تنتهي بحالة العجز الدائم لكن النص جاء مُبتسراً في تنظيمه لحالة العجز الدائم . إذ لم ينص على الجهة التي تقرر حالة العجز وتلك التي تعلنه والتي تفصل في الخلاف الذي قد يُثار بشأن حالة الرئيس ، فقد يتمسك الرئيس بمنصبه ويرفض الإقرار بحالة العجز الدائم في الوقت الذي يكون فيه الرئيس عاجزاً من الناحية الفعلية . وقد لا يكون مصدر التمسك بالرئاسة ورفض الإقرار بحالة العجز النهائي مِن قِبل الرئيس ذاته ولكن مِن قِبل الحزب الذي ينتمي له لحين تهيئة البديل الذي يحل محله. وهو أمر غير مُستبعد في الدول حديثة العهد بالتجربة الديمقراطية . لهذه المبررات كان على المُشرع الدستوري تنظيم حالة العجز النهائي بصورة تفصيلية وحسم كُل خلاف قد يُثار بشأنها .

الفرع الرابع

الإقالة

في الدستور اليمني يُسأل الرئيس عن ثلاث جرائم ، الخيانة العُظمى ، خرق الدستور ، المساس باستقلال وسيادة البلاد .[1]وتنفيذاً لهذا النص الدستوري صدر قانون إجراءات اتهام ومحاكمة شاغلي وظائف السُلطة التنفيذية العُليا في الدولة رقم 6 لسنة 1995 . وعرّف هذا القانون كل جريمة

---

[1] - م (128) من الدستور اليمني .

من الجرائم التي يُسأل عنها الرئيس والواردة في المادة (128) من الدستور .

أولاً :- جريمة الخيانة العُظمى ، عرفها أنها (القيام بعمل مجمع على أنه كفر أو المساس بوحدة الوطن أو التنازل عن جزء منه أو تغيير النظام الجمهوري ومبادئ الثورة اليمنية أو القيام بأي عمل مِن أعمال التجسس أو إنشاء الأسرار لصالح قوة أجنبية معادية لليمن) . [1] والمُلاحظ أن هذا النص يُثير الخِلاف بشأن تحديد الأفعال التي تُعد كفراً ، وهل يتم الرجوع في تحديدها للشريعة الإسلامية ؟ وإذا رجعنا فيها إلى الشريعة الإسلامية ، فأي المذاهب يُعتمد في تنظيم محدداتها ؟ وأي فقه فيها ؟ إذ لا يزال الفقهاء يختلفون في تحديد بعضها أو تفرعاتها الأمر الذي يثير الخلاف بشأنها . كما اعتبرت المادة (26) من قانون (6) لسنة 1995 المساس بوحدة الوطن مِن جرائم الخيانة العُظمى ، في الوقت الذي اعتبرته المادة (128) جريمة مُستقلة يُسأل عنها الرئيس وليست جريمة خيانة عُظمى (يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العُظمى أو بخرق الدستور أو بأي عمل يمس استقلال وسيادة البلاد .....) .

ثانياً :- جريمة خرق الدستور ، عرّف قانون (6) لسنة 1995 ، جريمة خرق الدستور أنها (مخالفة نص من نصوص الدستور أو تعليقه أو تعديله دون إتباع الإجراءات المحددة فيه) . [2] ويمكن القول أن نص المادة (2/ز) من قانون السُلطة التنفيذية استوعب كل حالات خرق الدستور ، إضافة لحالة لم يرد النص عليها وربما وجد المُشرع اليمني أنها مفهومة ضمناً ، هي

---

[1] - م (26) من قانون (6) لسنة 1995 .
[2] - م (2/ز) من قانون (6) لسنة 1995 .

مخالفة الفلسفة التي قام عليها الدستور والتي تعبر عن توجهات المُجتمع وتطلعاته أو توجهات وفلسفة واضعو الدستور أو القابضين على السُلطة .

وجدير ذكره أن مخالفة رئيس الدولة لنصوص الدستور قد تكون على صعيد الاختصاص أو الأشكال والإجراءات التي يحددها الدستور لممارسة الرئيس اختصاصاته . فما من دستور إلا ويحدد اختصاصات السُلطة العامة في ظله وينظم حدود العلاقة بينها ، مِن هُنا يشكّل عدم التزام الرئيس لحدود اختصاصاته أو تجاوزه على صلاحيات السُلطات الأخرى انتهاكاً للدستور . ومثل هذا الانتهاك يتحقق لو مارس الرئيس صلاحياته الدستورية بعيداً عن الأشكال والإجراءات التي حددها الدستور ، إذ لا تقل قواعد الشكل أهمية عن القواعد الموضوعية ، فالمُشرع الدستوري لم يفرض هذه القواعد أو ينص عليها صراحة إلا لحماية قواعد الاختصاص الموضوعي وتحصيناً لحقوق الأفراد وحرياتهم في مواجهة كافة سُلطات الدولة ، والقول بغير ذلك يعني الفوضى الدستورية وتنازع الاختصاص الإيجابي والسلبي وهدر حقوق الأفراد وحرياتهم ويصبح الأمر سيان بين وجود القواعد الدستورية وعدمها ، بل أن عدمها قد يكون أكثر جدوى من وجودها بفعل الاتجاه للبحث عن قواعد أو مصادر أخرى كالعُرف مثلاً لتنظيم اختصاصات السُلطة العامة في الدولة .

وبموجب المادة (2/ز) من قانون (6) لسنة 1995 يُعد تعليق العمل بالدستور صورة من صور خرقه ، وينصرف معنى التعليق هنا إلى وقف العمل ببعض نصوصه لمدة مؤقتة أو بصفة دائمة . إذ قد يشكل الدستور عقبة قانونية وسياسية أمام رئيس الدولة لتحقيق أغراضه الشخصية أو الخاصة ولا سبيل أمامه لتجاوز هذه العقبة إلا بتعليق العمل به متذرعاً

بحجج مختلفة ربما كان أبرزها الظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة ، كالحرب والعصيان المُسلح والخطر الداهم الذي يهدد استقلال الدولة وسلامة أراضيها .

والتعليق الفعلي أو الواقعي (غير الرسمي) هو الذي يُثير مسؤولية رئيس الدولة ويُعرضه للعقاب في الدساتير التي تُجرم هذا الفعل صراحة كونه (التعليق غير الرسمي) لا يستند للدستور ولا يسعى واقعاً لتحقيق مصلحة عامة وطنية لكنه يستند لإرادة الرئيس وأغراضه الشخصية .

ويُعد تعديل الدستور خارج الأُطر التنظيمية الصورة الثالثة لخرق الدستور في اليمن ، ويمكن تصور خرق ومخالفة قواعد وإجراءات تعديل الدستور في عِدة حالات :-

الحالة الأولى :- تفرد رئيس الدولة بمُبادرة طلب التعديل بالرغم مِن إشراك الدستور سُلطة أخرى معه في مُمارسة هذه الصلاحية أو إرغامه لها على التقدم بطلب التعديل دون مسوغ فعلي أو دستوري يدعو للتعديل .

الحالة الثانية :- الانحراف في الغاية من طلب تعديل الدستور ، فالأصل في التعديل السعي لتحقيق مصلحة عامة أو مسايرة المستجدات والمتغيرات ، فقد يولد الدستور في ظل ظروف معينة ويحصل أن تتغير هذه الظروف مِما يقتضي تعديله تحقيقاً للغايات التي مِن أجلها شُرِع . لكن طلب التعديل قد لا يقف ورائه مسايرة المستجدات وتحقيق المصلحة العامة ولكن مِن أجل الحصول على المزيد من الصلاحيات الدستورية أو تحقيقاً لمصالح شخصية أو خاصة ، كتعديل الدستور على نحو يُجيز انتخاب الرئيس لعدد غير مُحدد من الولايات أو تعديله على نحو يُمهد لانتقال سدة الرئاسة من السلف إلى

الخلف كتعديل عُمر المرشح لرئاسة الدولة وبما ينسجم وعُمر خلف الرئيس . ومِن المؤكد أن مثل هذه التعديلات يشوبها عيب الانحراف في الغاية وتمريرها يُعد خرقاً للدستور .

الحالة الثالثة :- انتهاك الحظر الزمني :- تنص بعض الدساتير على حظر تعديل أحكامها بصفة مُطلقة أو نسبية خلال مُدة معينة من تاريخ صدورها أو في ظل ظروف استثنائية تُمر بها الدولة كالاحتلال أو الاضطرابات الداخلية . والحكمة مِن وراء هذا الحظر محاولة إضفاء المزيد من القُدسية والاحترام على الدستور من خلال ضمان استقرار نصوصه والنأي بها عن التعديل لفترة معينة قد تمتد أحياناً لعقد من الزمن أو أكثر . فإذا ما أقدم الرئيس على تعديل الدستور مُتجاهلاً هذا الحظ عُدّ وِفق بعض الدساتير (التي تنص على الحظر الزمني وتجرم انتهاك الدستور) مرتكباً لجريمة انتهاك الدستور .

الحالة الرابعة :- الحظر الموضوعي :- تحظر بعض الدساتير تعديل نصوص مُعينة منها بصفة مُطلقة (الحظر الموضوعي النسبي المُطلق) . أو في ظل ظروف مُعينة (الحظر الموضوعي النسبي المؤقت) وغالباً ما تكون تلك النصوص مُتعلقة بطبيعة نظام الحكم في الدولة أو دين الدولة أو حدودها .... فإذا لم يراعِ الرئيس هذا الحظر وأقدم على تعديل نص خاضع للحظر الموضوعي عُدّ على وفق بعض الدساتير مرتكباً لجريمة انتهاك الدستور الأمر الذي قد ينتهي إلى عزله عن سدة الرئاسة . وتُعد مخالفة الفلسفة التي يقوم عليها الدستور الحالة الأخيرة لانتهاكه فما من دستور إلا و يقوم على فلسفة مُعينة يرسمها واضعو الدستور أو يؤمن بها القابضون على السُلطة من العسكر الذين يتولون السُلطة عن طريق الانقلابات العسكرية . وفي

ضوء هذه الفلسفة يتم رسم الأسس السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية للدولة وفي ضوئها يتم تحديد معالم نظام الحكم . وأياً كانت الفلسفة التي يقوم عليها الدستور فإن على رئيس الدولة كما باقي السُلطات الالتزام بهذه الفلسفة وهو يمارس صلاحياته الدستورية وإلا كان نشاطه مشوب بعيب عدم الشرعية وهو ما يُبرر مساءلته عن جريمة خرق أو انتهاك الدستور . وما يُميز هذه المُخالفة أنها ذات طابع مستتر ، أو على الأقل يتطلب التحقق منها الرجوع إلى الفلسفة والأُسس التي يقوم عليها الدستور وهو أمر غاية في الصعوبة أو ليس من اليسير إثباته كما في المخالفة الصريحة لنصوص الدستور أو الاختصاصات التي يتمتع بها الرئيس .

ثالثاً :- المساس بسيادة الوطن و استقلاله :- عرّفت المادة (2) من قانون 6 لسنة 1995 جريمة المساس بسيادة الوطن واستقلاله أنها (أي عمل يؤدي إلى تدخل الغير أو سيطرته على اليمن أو على جزء منه أو ثرواته أو نظامه الداخلي) . ومن قبيل الأفعال التي تُعد ماسة بأمن الدولة وسيادتها ، إبرام اتفاق أمني غير متوازن مع دولة أجنبية دون الرجوع إلى السُلطة التشريعية أو السماح للقوات الأجنبية بإقامة قواعد عسكرية في أراضي الدولة ، أو إيجار أو بيع أراضي الدولة لدولة أجنبية بموجب اتفاقات سرية أو الاستعانة بالقوات الأجنبية لقمع المعارضة الداخلية أو استخدام القوة المُفرِطة لقمع مطالب الشعب المشروعة .

وبموجب المادة (128) من الدستور لمجلس النواب بناءً على طلب نصف عدد أعضائه طلب توجيه الاتهام لرئيس الدولة عن جريمة (الخيانة العظمى – خرق الدستور – المساس باستقلال الدولة و سيادتها) ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس . وإذا ما وُجِه الاتهام للرئيس

بأغلبية الثلثين على مجلس النواب تشكيل لجنة خاصة مؤقتة مُكونة من خمسة أعضاء يتم اختيارهم بالاقتراع السري المُباشر تنضّم إلى لجنة الشؤون الدستورية والقانونية مُكونين لجنة خاصة واحدة مُهمتها فحص أدلة الاتهام و تقييمها . [1] وعلى اللجنة إعداد تقريرها خلال مُدة أسبوع من تاريخ الطلب إليها ، ثم يقوم المجلس بمناقشة تقرير اللجنة بشأن الاتهام فإذا إقتنع برأيها القاضي بالاتهام صوت عليه فإذا حصل على تأييد غالبية الثلثين ، أحيل الرئيس إلى المحكمة العُليا ويبلّغ بهذا القرار مِن قِبل النائب العام ، ويحل محله في مزاولة مهام الرئاسة نائبه لمدة لا تتجاوز ستين يوماً ، وإذا تزامن خلو الرئاسة مع شغور منصب نائب الرئيس أو إحالته هو الآخر إلى المحكمة ، حلت محل الرئيس مؤقتاً هيأة رئاسة مجلس النواب ولمدة لا تزيد عن ستين يوماً فإذا حُكم على الرئيس بالإدانة اتخذت الإجراءات اللازمة لاختيار رئيس جديد .

المبحث الثاني

صلاحيات الرئيس

تبنى الدستور اليمني لسنة 1991 النظام البرلماني أسلوبا للحكم ، وفي النظام التقليدي لا يُمارس الرئيس إلا دوراً شكلياً بروتوكولياً ، والملاحظ أن الدستور اليمني خص الرئيس بصلاحيات واسعة لاسيما بعد تعديل الدستور سنة 1994 ويبدو أن انتخاب الرئيس مُباشرة مِن قِبل الشعب واحداً مِن مُبررات توسيع صلاحيات الرئيس فثقة الشعب ظاهراً مبرراً لإخراج الرئيس عن دائرة الصلاحيات الشكلية هذا إضافة لطبيعة المُجتمع

---

[1] - م (7) من قانون (6) لسنة 1995 .

القبلية التي تقتضي صلاحيات رئاسية واسعة إذ تسود التوافقات عادة الدائرة البرلمانية .

وربما كانت أحداث سنة 1994 مُبرراً آخر لمنح الرئيس مزيداً من الصلاحيات إذ طالب نائب الرئيس آنذاك الأمين العام للحزب الاشتراكي سنة 1994 الانفصال عن دولة الوحدة وإقامة كيان جنوبي مُستقل ما يعني العودة لكيانين مُستقلين أحدهما شمالي وآخر جنوبي ، ولم توئد هذه المُطالبات إلا باستخدام القوة العسكرية .

والمُلاحظ أن الدستور اليمني خص الرئيس بصلاحيات عامة غير مُحددة تثير التساؤل في فحواها ومحتواها مِن بين ذلك ما ورد في المادة (110) (يعمل رئيس الجمهورية على تجسيد إرادة الشعب واحترام الدستور والقانون وحماية الوحدة الوطنية ...) . ويُثار التساؤل كيف يجسد الرئيس إرادة الشعب ، قد تكون إرادة المُشرع الدستوري انصرفت إلى أن الرئيس يُمثل إرادة الشعب باعتبار أن الرئيس لم يصل إلى سدة الرئاسة إلا بأصوات الشعب ومِن خلاله . أما النص على اختصاص الرئيس بحماية الوحدة الوطنية ، قد يقف ورائها السعي الحثيث لحماية منجز الوحدة بين شطري الدولة الشمالي والجنوبي الذي لم يتحقق إلا بجهود وطنية كبيرة ، والذي تعرض بعد سنوات قليلة لتهديد جِدي كاد أن يُطيح به .

ونصت المادة (5) من الدستور على (التداول السِلمي للسُلطة) (يقوم النظام السياسي للجمهورية على التعددية السياسية والحزبية وذلك بهدف تداول السُلطة سلمياً....) . ويبدو أن إيراد مثل هذا النص مُستغرباً في ضوء النص صراحة على مُدة محددة لولاية الرئيس (خمس سنوات)

ومجلس النواب (أربع سنوات) . لكن هذا النص يبدو أنه جاء لتطمين شعب الدولة بشِطريه المتحدين أن الرئاسة دورية لمدة محددة ، وذهب زمن تأبيد السُلطة وإن أثبت الواقع عكس ذلك فقد مكث الرئيس علي عبد الله صالح في السُلطة منذ تاريخ دخول أحكام الدستور حيز النفاذ سنة 1991 وحتى إسقاطه بالثورة الشعبية سنة 2012 ، على الرغم مِن أن الدستور حدد مُدة ولايته بخمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة [1] ، إضافة للمُدة التي قضاها في سدة الرئاسة قبل نفاذ الدستور (1978-1991) .

وبموجب المادة (5/119) يشترك الرئيس مع الحكومة برسم السياسة العامة للدولة ، ويبدو أن إناطة هذا الاختصاص بالرئيس في النظام البرلماني مُستغرباً وفيه خروج عن مبادئ النظام البرلماني التي تنقل المسئولية مِن الرئيس إلى الحكومة ورئيسها وإذا كان الرئيس يضطلع بهذا الدور في النظام البرلماني فما هو دور الرئيس في النظام الرئاسي ؟

والملاحظ أن الدستور جاء في المادة (137/أ) مؤكداً لاختصاص الرئيس هذا (يتولى مجلس الوزراء .... الاشتراك مع رئيس الجمهورية في إعداد الخطوط العريضة للسياسة الخارجية والداخلية) . وقد أثبت الواقع وعلى مدى سني حُكم الرئيس السابق صالح أنه هو الذي كان يرسم السياسة العامة للدولة وما على مجلس الوزراء إلا تنفيذ هذه السياسة دون الاشتراك في رسمها ، وهو اختصاص آخر مُختلف لمجلس الوزراء جاء النص عليه صراحة في المادة (137) مِن الدستور (يتولى مجلس الوزراء تنفيذ

---

[1] - م (112) من دستور 1991 .

السياسة العامة للدولة في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والدِفاعية وِفقاً للقوانين والقرارات كما يُمارس ....) .

وبعد الإشارة للاختصاصات العامة للرئيس سنبحث في الاختصاصات المُحددة على وجه الدِقة تفصيلاً .

المطلب الأول

اختيار نائب الرئيس

نصت المادة (106/ب) على أن يكون للرئيس نائب واحد (يكون لرئيس الجمهورية نائب يُعينه الرئيس وتطبق بشأن النائب أحكام المواد ، 107،117،118،127، من الدستور) .وجدير ذكره أن المادة (107) تُحدد الشروط الواجب توافرها في الرئيس ، على ذلك يشترك الرئيس ونائبه في ذات الشروط لتولي المنصب. وبِموجب المادة (116) من الدستور يحل النائب محل الرئيس في حالة خلو المنصب أو عجز الرئيس الدائم ، وفِعلياً حل نائب الرئيس محل الرئيس في سدة الرئاسة بموجب اتفاق انتقال السُلطة ولِمُدة سنتين على أثر الثورة الشعبية التي أطاحت بالرئيس علي عبد الله صالح .

المطلب الثاني

الصلاحيات التأسيسية (اقتراح تعديل الدستور)

خولت المادة (158) من الدستور الرئيس ومجلس النواب صلاحية اقتراح تعديل الدستور على أن يقدم الطلب مِن ثُلث أعضاء المجلس ، على ذلك أن الدستور ساوى بين إرادة الرئيس وثُلث أعضاء مجلس النواب ، لكن إرادة المجلس تبرز في مناقشة مبدأ التعديل ، إذ توجب المادة (158) عرض اقتراح التعديل على مجلس النواب لمُناقشته على أن يصدر القرار بأغلبية أعضائه ، فإذا رُفِض المبدأ لا يجوز إعادة اقتراح طلب تعديل ذات المواد إلا بعد مرور سنة على الأقل من تاريخ رفضه . وإذا حصلت موافقة المجلس على المبدأ ، يمضي بمناقشة التعديلات المُقترحة بعد شهرين من تاريخ الموافقة . وميز الدستور في آلية التعديل بين نوعين من المواد ، الأول تعديل المواد (62، 63، 81، 82، 92، 93، 98، 101، 105، 108، 110، 111، 112، 116، 119، 121،128، 139، 146، 158، 159) حيث أوجب موافقة ثلاثة أرباع المجلس ، ثم عرض الاقتراح على الاستفتاء العام ، فإذا حصل على تأييد الأغلبية المُطلقة للمُستفتين عُدّ نافذاً ، أما التعديلات المُقترحة على باقي المواد فاكتفى فيها بموافقة ثلاثة أرباع مجلس النواب.

المطلب الثالث

الدعوة إلى الاستفتاء

الاستفتاء ، هو استطلاع رأي الشعب في مسألة مُعينة على درجة مِن الأهمية لاستبيان رأيه قبل اتخاذ قرار فيها ويُعد الاستفتاء الحر أكثر وسائل التعبير عن إرادة الشعب الحقيقية . لكن المخاطر التي تتهدد هذا الأسلوب الديمقراطي هي شبهة التحريف والتزوير ، إذ كثيراً ما تُثار هذه

الشُبهة في الدول الأقل ديمقراطية التي لا تؤمن أصلا بالاستفتاء لكنها تتخذ مِنه واجهة لتمرير قراراتها .

ويُقسم الاستفتاء إلى عِدة أنواع وحسب المعيار الذي يجري اعتماده في التقسيم ، فمِن حيث الموضوع يُقسم إلى استفتاء دستوري وتشريعي وسياسي وشخصي . ومِن حيث وقت إجراءه يُقسم إلى استفتاء سابق ولاحق . ومِن حيث وجوب إجراءه يُقسم إلى استفتاء إلزامي واختياري . ومِن حيث قوة إلزامه يُقسم إلى استفتاء مُلزم واستشاري . ومِن حيث عموميته يُقسم إلى استفتاء عام و مُقيد . ومِن حيث الهدف يُقسم إلى استفتاء رسمي ودراسي.

وأناط الدستور اليمني بالرئيس صلاحية الدعوة إلى الاستفتاء العام فقد نصت المادة (3/119) على أنه (يتولى رئيس الجمهورية ...... الدعوة إلى الاستفتاء العام) . ويلجأ الرئيس إلى الاستفتاء في حالتين ، الأولى عند اقتراح تعديل الدستور [1] . والحالة الثانية عند تقدم الرئيس بطلب حل مجلس النواب على أن يشتمل قرار الحل على الأسباب التي بُني عليها ودعوة الناخبين للتصويت على مجلس النواب الجديد [2] . وضماناً لنزاهة الاستفتاء وصِحتِه ، أوكل الدستور مُهمة إدارته والإشراف عليه ورقابته لِلجنة عُليا مُستقلة . وأحال على قانون خاص تنظيم تشكيل هذه اللجنة وتحديد اختصاصاتها وصلاحياتها .

---

[1] - م (158) من دستور عام 1991 .

[2] - م (101/أ) من دستور عام 1991 .

وفي سنة 1996 صدر قانون 27 الذي نظّم عمل اللجنة وصلاحياتها ، وبِموجب قانون رقم 27 لسنة 1999 صدر التعديل الأول لهذا القانون . وبموجب هذا التعديل لا يُعد الاستفتاء منتجاً لآثاره إلا إذا حصل على الأغلبية المُطلقة لعدد المُستفتين [1] .

المطلب الرابع

الصلاحيات التشريعية

في اليمن يُمارس الرئيس العديد من الصلاحيات التشريعية ، والمُلاحظ أن الرئيس مارس هذه الصلاحيات مرة بموجب النص الدستوري وأخرى بصورة غير مباشرة مِن خلال أعضاء حزبه في مجلس النواب ، وسنبحث في صلاحيات الرئيس التشريعية تِباعاً :-

أولاً- حق الاعتراض التوقيفي :- يُميز الفقه الدستوري بين نوعين من الاعتراض ،الإسقاطي والتوقيفي ويُعد الأول مُتعارضاً مع مبدأ سيادة الأمة إذ أن إرادة الأمة (مجلس النواب) هي التي يجب أن تسود في العملية التشريعية وليس للرئيس سِوى إبداء الرأي في التشريع وإعادته للمجلس النيابي لإبداء الرأي النهائي .

---

[1] - م (79-88) من قانون 27 لسنة 1996 .

أما الاعتراض التوقيفي فيُعد اعتراضاً منطقياً يتفق وسيادة الأمة التي تسعى لإيجاد رقيب مُقوّم لعمل المجلس النيابي ، فالنائب قد يخطئ وقد يُصيب في تصويته ، وقد يكون تصويته محكوماً بمصالح حزبية أو فِئوية ضيقة ، مِن هُنا كان لابُد مِن إيجاد رقيب على المجلس النيابي يُبدي رأيه و يُشخص ويترك القرار النهائي لِمُمثِلي الشعب .

وبموجب المادة (120) من الدستور للرئيس حق الاعتراض التوقيفي على مشروعات القوانين ، ويُعد التشريع نهائياً إذا ما اقترن بموافقة غالبية أعضاء المجلس في القراءة الثانية (لرئيس الجمهورية حق طلب إعادة النظر في أي مشروع قانون أقره مجلس النواب ويجب عليه حينئذ أن يُعيده إلى مجلس النواب خِلال ثلاثين يوماً مِن تاريخ رفعه إليه بقرار مُسبب ، فإذا لم يرده إلى المجلس خلال هذه المدة أو رُد إليه وأقره ثانية بأغلبية مجموع أعضائه اعتُبِر قانوناً وعلى رئيس الجمهورية إصداره خلال أسبوعين ...) .

ثانياً- إصدار القانون :- يُعرّف الإصدار أنه (تسجيل سن التشريع ووضعه موضع التنفيذ بتكليف رجال السُلطة التنفيذية بتنفيذه باعتباره تشريعاً مُلزِماً من تشريعات الدولة ، فهو بمثابة شهادة ميلاد للتشريع يكون سنداً لتنفيذه) . [1]

وبموجب المادة (102) من الدستور على رئيس الجمهورية إصدار التشريع خِلال مُدة أسبوعين مِن تاريخ إحالته عليه للإصدار ، فإذا لم يصدره عُدّ صادراً حكماً بقوة القانون دون حاجة إلى الإصدار ، وينشر

---

[1] - د.حسن كيره – المدخل إلى القانون – منشأة المعارف – الإسكندرية – ط1 – 1969 – ص237 .

القانون في الجريدة الرسمية فوراً ويعمل بأحكامه بعد أسبوعين مِن تاريخ النشر .[1]

والمُلاحظ أن الدستور اليمني أورد نصين أشار في أحدهما إلى أن أحكام التشريع تدخل حيز النفاذ خِلال مُدة أسبوعين مِن تاريخ نشرِها[2] ، وفي الثاني أشار إلى أن أحكام القوانين المنشورة في الجريدة الرسمية تدخل حيز النفاذ بعد ثلاثين يوماً مِن تاريخ نشرها أو خِلال المُدة التي يُحدِدها القانون[3] ، فقد نصت المادة (102) من الدستور على أنه (....... وعلى رئيس الجمهورية إصداره خلال أسبوعين ، فإذا لم يُصدره أعتُبِر صادراً بقوة الدستور دون حاجة إلى إصدار ، ويُنشر في الجريدة الرسمية فوراً ويُعمل به بعد أسبوعين مِن تاريخ النشر) . أما المادة (103) من الدستور فتنص على أن (تُنشر القوانين في الجريدة الرسمية وتُذاع خِلال أسبوعين مِن تاريخ إصدارها ويُعمل بها بعد ثلاثين يوماً من تاريخ نشرها ، ويجوز مد أو قصر هذا الميعاد بنص خاص في القانون) .

ثالثاً- اقتراح القانون :- فيما مضى كان الفقه يتجه إلى اعتبار حق اقتراح القانون مِن الاختصاصات الحصرية للبرلمان ، لكن الواقع أثبت أن اشتراك الحكومة في هذا الحق لا يتعارض ومبدأ الفصل بين السُلطات ، إضافة إلى أن الحكومة هي السُلطة المُخولة بإدارة مؤسسات الدولة وهي الأقدر على تحديد احتياجاتها مِن التشريعات ، وهي المعنية بإدراج المؤسسات المالية وتوفير احتياجات الدولة مِن الأموال ، بل هي المسئولة عن الملف المالي في

---

[1] - م(102) من الدستور اليمني لعام 1991 .
[2] - م(102) من الدستور اليمني لعام 1991 .
[3] - م(103) من الدستور اليمني لعام 1991 .

الدولة ، مِن هُنا اتجهت الدساتير المُقارنة إلى إشراك السُلطة التنفيذية مع البرلمان في حق اقتراح القوانين بل أن بعضها أفرد الحكومة بحق اقتراح التشريعات المالية .

وفي اليمن مرّ حق اقتراح القوانين بمرحلتين الأولى منذ سنة 1991-1994 حيث خُوِل هذا الحق للحكومة وأعضاء مجلس النواب والنقابات والمؤسسات الجماهيرية عبرّ مُمثليها في مجلس النواب .

وبموجب تعديل سنة 1994 اختص بهذا الحق كُل من الحكومة وأعضاء مجلس النواب فقط ، فقد نصت المادة (85) من الدستور على أنه (لعضو مجلس النواب والحكومة حق اقتراح القوانين واقتراح تعديلها ، على أن القوانين المالية التي تهدف إلى زيادة أو إلغاء ضريبة قائمة أو تخفيضها أو الإعفاء مِن بعضها أو التي ترمي إلى تخصيص جزء مِن أموال الدولة لمشروع ما فلا يجوز اقتراحها إلا مِن قِبل الحكومة أو عشرين في المائة (20 ٪) من النواب على الأقل وكُل القوانين المُقدمة مِن عضو أو أكثر مِن أعضاء مجلس النواب لا تُحال إلى إحدى لِجان المجلس إلا بعد فحصها أمام لجنة خاصة لإبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيها ، فإذا قرر المجلس نظر أي مِنها يُحال إلى اللجنة المُختصة لفحصه وتقديم تقرير عنه وأي مشروع قانون قدم مِن غير الحكومة ورفضه المجلس لا يجوز تقديمه ثانية في نفس دور الانعقاد) . على ذلك لم يُخوِل الدستور اليمني الرئيس في نصه الأصلي وبعد تعديله حق اقتراح القوانين واقتراح تعديلها ، لكن الرئيس غالباً ما كان يُمارس هذا الحق مِن خلال أعضاء حِزبه في مجلس النواب ، لاسيما وأن حزب الرئيس السابق (علي عبد الله صالح)

(حزب المؤتمر الشعبي العام) هيمن على مجلس النواب منذ سنة 1982 وحتى الإطاحة به عام 2012 .

المطلب الخامس

تشكيل الحكومة

في النظام البرلماني التقليدي يقتصر دور رئيس الدولة على تكليف زعيم الأغلبية البرلمانية أو زعيم الائتلاف الحكومي بتشكيل الحكومة ، فدوره شكلي بروتوكولي فقط . أما في غالبية الدساتير البرلمانية العربية ومِن بينها الدستور اليمني ، يُمارس الرئيس دوراً محورياً في اختيار رئيس الحكومة بل أنه غالباً ما ينفرد في هذا الاختيار بصرف النظر عن عدد المقاعد التي حصل عليها حزبه في الانتخابات أو تاريخه السياسي ، فالعنصر الأهم في الاختيار مدى ولائه للرئيس واستعداده للامتثال لأوامره .

وبموجب المادة (4/119) من الدستور اليمني ينفرد الرئيس بتكليف رئيس الحكومة (تكليف من يُشكل الحكومة وإصدار القرار الجمهوري بتسمية أعضائها) . ولا يقتصر دور الرئيس في الدستور اليمني على اختيار رئيس الحكومة ، بل يشترك مع الأخير (رئيس الحكومة) في اختيار أعضاء وزارته (يختار رئيس الوزراء أعضاء وزارته بالتشاور مع رئيس الجمهورية ويطلب الثقة بالحكومة على ضوء برنامج يتقدم به إلى مجلس النواب) . واختيار الرئيس لرئيس الحكومة ، محكوم بتوافر عِدة شروط ، اشترك فيها أعضاء مجلس النواب ومجلس الوزراء عموماً ، باستثناء شرط

العمر حيث استلزم الدستور أن يكون رئيس الوزراء بالغاً من العمر أربعين سنة . [1]

وتأكيداً لهيمنة الرئيس على الحكومة وإخضاعها لرقابته خولت المادة (133) الرئيس صلاحية مساءلة الحكومة وإقالتها (رئيس الوزراء والوزراء مسئولون أمام رئيس الجمهورية ومجلس النواب مسؤولية جماعية عن أعمال الحكومة) . وللرئيس دعوة الحكومة للاجتماع معه كلما دعت الضرورة إلى ذلك .

وأمام رئيس الجمهورية يؤدي رئيس الوزراء وأعضاء حكومته اليمين الدستورية قبل مُباشرتِهم مهام عملِهم . [2] وجدير ذكره أن تشكيل الحكومة يبقى مرهون بنيل ثقة مجلس النواب بأغلبية عدد أعضائه ، وإلا عُدت الثقة محجوبة عنه (يُقدم رئيس مجلس الوزراء خلال خمسة وعشرين يوماً على الأكثر من تاريخ تشكيل الحكومة برنامجها العام إلى مجلس النواب للحصول على الثقة بالأغلبية لعدد أعضاء المجلس ، وإذا كان المجلس في غير انعقاده العادي دُعي إلى دورة انعقاد غير عادية ، ولأعضاء المجلس وللمجلس ككُل التعقيب على برنامج الحكومة ويُعتبر عدم حصول الحكومة على الأغلبية المذكورة بِمثابة حجب الثِقة) . [3]

المطلب السادس

الصلاحيات الدولية

---

[1] - م (131) من دستور عام 1991 .
[2] - م (134) من دستور عام 1991 .
[3] - م (86) من دستور عام 1991 .

بموجب دستور سنة 1991 يُمارِس الرئيس دوراً محورياً في العلاقات الخارجية إذ يُمثِل الرئيس الدولة في الداخل والخارج [1] ويرسم بالاشتراك مع الحكومة السياسة العامة للدولة بما فيها السياسة الخارجية [2] ويُصادق على المعاهدات والاتفاقيات التي يُقِرها مجلس النواب [3] ويُصادق على الاتفاقيات التي لا تستلزم تصديق مجلس النواب بعد موافقة مجلس الوزراء [4] ، يُنشأ البعثات الدبلوماسية ويُعين ويستدعي السفراء طِبقاً للقانون [5] ، ويعتمد مُمثلي الدول والهيئات الأجنبية [6] .

وسنبحث في صلاحيات الرئيس الدولية تِباعاً :-

أولاً- المُصادقة على المُعاهدات والاتفاقيات الدولية :- يتميز التنظيم القانوني للمُعاهدة بأنه ذات طابع مُختلط ، فهو خارجي دولي في جانب حيث تنص المعاهدات والاتفاقيات الدولية على آلية معينة لعقدها وتنظيمها انضماماً وانسحاباً وإلغاءً . ويُحدد الدستور مِن جانب آخر السُلطة المُختصة بالتفاوض والتوقيع والتصديق .

وبموجب المادة (12/119) من الدستور اليمني (يُصادق الرئيس على المُعاهدات والاتفاقيات الدولية التي يوافق عليها مجلس النواب) . وبالعودة إلى المادة (92) من الدستور اليمني نلحظ أن مجلس النواب يُصادق على المُعاهدات والاتفاقيات السياسية والاقتصادية الدولية ذات

---

[1] - م (1/119) من دستور عام 1991 .
[2] - م (5/119) من دستور عام 1991 .
[3] - م (12/119) من دستور عام 1991 .
[4] - م (13/119) من دستور عام 1991 .
[5] - م (14/119) من دستور عام 1991 .
[6] - م (15/119) من دستور عام 1991 .

الطابع العام أياً كان شكلها أو مستواها . خاصة تلك المُتعلقة بالدفاع أو التحالف أو الصُلح والسِلم أو تعديل الحدود أو التي يترتب عليها التزامات مالية على الدولة أو التي يحتاج تنفيذها إلى إصدار قانون .

ثانياً- المُصادقة على الاتفاقيات التي لا تحتاج لمُصادقة مجلس النواب :-
إضافة إلى الاتفاقيات التي يُصدرها ويُصادق عليها الرئيس بعد مصادقة مجلس النواب والتي جاء النص عليها في المادة (92) ، ينفرد الرئيس بالمُصادقة على وجه الإنفراد على باقي الاتفاقيات الدولية . ومِن المؤكد أن هذه الاتفاقيات أقل أهمية مِن تِلك التي تُعرض على مجلس النواب للمُصادقة عليها ، حيث استنفذت المادة (92) غالبية المُعاهدات والاتفاقيات الهامة . ومع ذلك قد يستخدم الرئيس صلاحياته هذه لتمرير بعض الاتفاقات دون المرور بعقبة مجلس النواب إذا وجد أن الاتجاه العام لا يؤيدها .

ثالثاً- إنشاء البعثات الدبلوماسية و تعيين واستدعاء السُفراء طِبقاً للقانون :- ما مِن دولة في العالم إلا ولها تمثيل دبلوماسي ، فالبعثة الدبلوماسية وسيلة الاتصال بين الدولة الأجنبية ودولة المقر والبعثات الأجنبية والمنظمات الدولية . وتنص الدساتير عادة على الجهة التي لها قرار استحداث البعثة الدبلوماسية ، وفي اليمن أُنيطت هذه الصلاحية برئيس الجمهورية [1] . وبالرجوع إلى قانون رقم (2) لسنة 1991 بشأن التمثيل الدبلوماسي والقنصلي ، نجد أن استحداث البعثات الدبلوماسية يكون بِناءً على اقتراح وزير الخارجية وموافقة مجلس الوزراء وعرض هذا الاقتراح على رئيس الجمهورية لاتخاذ القرار النهائي بشأنه . واستكمالاً لهذه الصلاحية أوكِل

---

[1] - م (14/119) من دستور عام 1991 .

للرئيس مُهِمة تعيين السفراء واستدعائهم . والمُلاحظ أن الدستور لم ينص على إقالة السفراء واكتفى بالنص على الاستدعاء ومِن المؤكد أن هناك تمييز واضح بين الحالتين ، فالإقالة تعني عزل السفير أو المبعوث الدبلوماسي وإنهاء تمثيله للدولة في حين ينصرف معنى الاستدعاء إلى طلب عودة السفير أو المُمثل الدبلوماسي إلى دولته للتشاور معه في بعض المسائل التي تتصل بالعلاقات الثنائية بين دولته والدولة التي يُمثلها فيها . وكان الأولى بالدستور حسم هذه المسألة بالغة الأهمية حسماً لأي خلاف قد يُثار بشأنها وإن كان بعض الفقه يرى أن صلاحية الإقالة تبقى من مختصات الرئيس باعتبار أن من يملك التعيين يملك الإقالة .

رابعاً- اعتماد مُمثلي الدول و الهيئات الأجنبية [1] :- وتبدو هذه الصلاحية بروتوكولية بحته حيث أوكلت الدساتير بمختلف نُظُمِها الدستورية للرئيس صلاحية اعتماد مُمثلي الدول الأجنبية والهيئات الدولية . وغالباً ما يسبق اعتماد هذه البعثات إجراء بحث وتحري عن اسم المُرشح وتاريخه وسيرته وبعد التحقق مِن مقبوليته يجري اعتماده مِن قِبل الرئيس .

المطلب السابع

الصلاحيات الحربية والعسكرية

تشترك الدساتير المقارنة في تخويل رأس السلطة التنفيذية بعض الصلاحيات العسكرية والحربية ، وتتباين هذه الصلاحيات من دستور لآخر

---

[1] - م (15/119) من دستور عام 1991 .

سعةً وضيقاً . ولم يخرج الدستور اليمني عن هذا الاتجاه الدستور العام حيث خول رئيس الجمهورية الصلاحيات التالية :-

الفرع الأول

القيادة العُليا للقوات المُسلحة

على حد سواء مع الأغلب من الدساتير المُعاصرة ، خول الدستور اليمني الرئيس صلاحية القيادة العُليا للقوات المُسلحة [1] . وهذه الصلاحية في الدساتير العربية تُعد أهم وأخطر اختصاصات الرئيس على الإطلاق ، حيث يُمارس الرئيس بموجبها فعلياً قيادة القوات المسلحة بخلاف الحال في دساتير الدول الأكثر ديمقراطية حيث تُعد صلاحية الرئيس بروتوكولية إشرافية في حين يُمارس العسكر مِن المهنيين القيادة الفعلية للقوات المسلحة . واستكمالاً لهذه الصلاحية نص الدستور اليمني على إنشاء مجلس للدفاع الوطني يتولى رئيس الجمهورية رئاسته ، ويختص بالنظر في الشؤون الخاصة بتأمين الجمهورية وسلامتها ، وأحالت المادة (38) على قانون خاص تنظيم تشكيل هذا المجلس واختصاصاته ، وفي سنة 1991 صدر قانون 62 لتنظيم كل ما يتعلق بهذا المجلس ونصت المادة (2) من هذا القانون على أنه (ينشأ مجلس يسمى مجلس الدفاع الوطني ويتكون على النحو الآتي :-

1- رئيس الدولة ، القائد العام للقوات المُسلحة   رئيساً

2- نائب رئيس الدولة   عضواً

---

[1] - م (111) من دستور عام 1991 .

3- رئيس مجلس النواب عضواً

4- رئيس مجلس الوزراء عضواً

5- وزير الدفاع عضواً

6- وزير الخارجية عضواً

7- وزير الداخلية والأمن عضواً

8- وزير الإعلام عضواً

9- وزير المالية عضواً

10- رئيس هيأة الأركان عضواً

11- مستشار مجلس الرئاسة للشؤون العسكرية مقرر) .

وباعتباره قائداً عاماً للقوات المُسلحة ، يعين رئيس الجمهورية كِبار العسكريين [1] وينشأ الرتب العسكرية بمقتضى القانون . [2]

الفرع الثاني

إعلان الحرب

المُلاحظ أن الدستور لم ينص صراحة على الجهة أو السُلطة التي تُعلِن الحرب ، ونرى أن رئيس الجمهورية هو من يختص بهذه الصلاحية ،

---

[1] - م (9/119) من دستور عام 1991 .

[2] - م (10/119) من دستور عام 1991 .

باعتباره قائداً أعلى للقوات المُسلحة ورئيس مجلس الدفاع الوطني إضافة إلى أن المادة (121) من الدستور تمنح الرئيس صلاحية إعلان حالة الطوارئ [1] وهي لا تُعلن إلا بسبب قيام الحرب أو الفِتنة الداخلية أو الكوارث الطبيعية [2] . كما تخول المادة (37) من الدستور رئيس الجمهورية صلاحية إعلان التعبئة العامة . على ذلك نرى أن صلاحية إعلان الحرب مُناطة برئيس الجمهورية تحديداً وفي الحرب الأهلية التي أعقبت إعلان الوحدة بين شطري اليمن مارس الرئيس دوراً محورياً في قيادة القوات المُسلحة ، وانتهت هذه الحرب بقمع التمرد الجنوبي ومغادرة زعيم حركة الانفصال (نائب الرئيس) علي ناصر محمد إلى المملكة العربية السعودية . واستخدم الرئيس صلاحياته العسكرية باعتباره قائد أعلى للقوات المُسلحة لقمع الانتفاضة الشعبية التي نشبت سنة 2011 ونجحت بتنحية الرئيس عن السُلطة لصالح نائبه (عبد ربه منصور هادي) وإجباره على مغادرة البلاد إلى الخارج .

المطلب الثامن

منح النياشين والأوسمة

تنص بعض الدساتير على تخويل الرئيس صلاحية منح الأوسمة والنياشين للشخصيات الوطنية أو لمواطني الدولة تكريماً لهم عن موقف وطني أو جهد استثنائي . ومسايرة لهذا الاتجاه الدستوري ، نص الدستور اليمني في المادة (11/119) منه على أنه (يتولى رئيس الجمهورية .....

---

[1] - م (121) من دستور عام 1991 .

[2] - م (121) من دستور عام 1991 .

منح النياشين والأوسمة التي ينص عليها القانون أو الأذن بحمل النياشين التي تُمنح من دول أخرى) . والمُلاحظ أن الدستور اليمني لم ينص فقط على تخويل الرئيس صلاحية منح الأوسمة والنياشين ، ولكن الإذن أيضاً بحمل النياشين التي تُمنح من الدول الأخرى وحسناً فعل الدستور اليمني في مُعالجته الحالة الأخيرة ، إذ قد يكون الوسام ممنوحاً مِن جهة أو دولة أجنبية ولابُد مِن تحديد سُلطة معينة لتقرير جواز ارتداء هذا الوسام مِن عدمه .

المطلب التاسع

تعيين كِبار الموظفين وعزلهم

جرى النص في بعض الدساتير على تخويل الرئيس صلاحية تعيين الموظفين أو كِبار الموظفين باعتباره رئيس السُلطة التنفيذية ، وبِذات الاتجاه ذهب الدستور اليمني لسنة 1991 حيث نص في المادة (9/119) على أنه (يتولى رئيس الجمهورية .... تعيين وعزل كبار الموظفين مِن المدنيين .... وِفقاً للقانون) . والمُلاحظ أن الدستور اليمني قصر صلاحية الرئيس على تعيين كِبار الموظفين ، دون أن يُحدد من هو كبير الموظفين أو من ينطبق عليه هذا الوصف ، وهو أمر منطقي حيث تعالج التفاصيل والفرعيات عادة في القوانين الخاصة ، وهو ما أشار إليه الدستور صراحة حيث أحال على القانون تنظيم ذلك . وخول الدستور الرئيس صلاحية عزل كِبار الموظفين وعلى حد سواء مع صلاحية تعيينهم ، وبذلك حسم الخِلاف الفقهي الدائر بشأن من يملك صلاحية العزل في حالة عدم النص صراحة على السُلطة التي تملك هذه الصلاحية .

المطلب العاشر

منح حق اللجوء السياسي

اللجوء لغة :- مِن لجأ ، لجأ إلى الشيء ، والمكان يلجأ لجأ ولجوء وملجأ ، ولجئ لجأ وألجأت أمري إلى الله ، أسندت . والملجأ واللجا : المعقل ، والجمع الجاء ، ويُقال ألجأت فلان إلى الشيء الذي حصنتهُ في ملجأ ولجأ والتجأت إليه التجاء . [1]

واللجوء اصطلاحا ، هو الاضطرار إلى هجر الوطن أما اختياراً بسبب تغير نظام الحكم بفعل الثورة أو انقلاب أو اضطراراً هرباً مِن الإرهاب أو الاضطهاد لأسباب دينية أو سياسية أو عقائدية أو عنصرية واختيار دولة أخرى للإقامة بصورة دائمة أو مؤقتة لحين زوال سبب اللجوء . [2] ويُعد الدستور الفرنسي لسنة 1793 أول الدساتير المدونة التي نصت على حق اللجوء عن الجريمة السياسية ، فقد نصت المادة (120) منه على أنه (الشعب الفرنسي يمنح ملجأ للأجانب المُبعدين عن أوطانهم بسبب قضية الحرية ويرفض إعطائه للطغاة) . والمُلاحظ أن حق اللجوء السياسي لا يزال يتراوح بين مد وجزر وتبعاً للبيئة السياسية التي يدور في فلكها ، إذ ينحسر هذا الحق في أضيق نِطاق له في بلدان الأنظمة الشمولية التي تفرض أقسى العقوبات على الجرائم السياسية ، والتي يتسع نطاقها ليشمل حق إبداء الرأي وحرية الفكر والتعبير بل حتى حرية العقيدة والعبادة . وبِخِلاف هذه الدول تتسع دائرة حق اللجوء السياسي في بلدان الأنظمة الديمقراطية لتشمل كل المُضطهدين في بلدانهم لأسباب سياسية . ويُمنح حق اللجوء السياسي

---

[1] - أنظر لسان العرب لأبن منظور ، دار إحياء التراث العربي ، بيروت ، لبنان ، ج12 ، قام بتصحيحها أمين محمد عبد الله ن محمد صادق العبيدي ، ص23 .

[2] - د.سموحي فوق العادة ، معجم الدبلوماسية والشؤون الدولية ، لبنان ، بيروت ، ص356 .

بسبب الاتهام بارتكاب جريمة سياسية أو الانتماء للمعارضة السياسية ، أو بِفِعل خشية بطش النظام الشمولي لأي سبب مُفتعل .

وحدد الدستور اليمني صلاحية منح حق اللجوء السياسي برئيس الدولة تحديداً [1] دون رقابة أو مُصادقة اي سُلطة أخرى ، ما يجعل هذا الحق رهن قرار الرئيس وأهوائه وطبيعة علاقته الشخصية والسياسية مع دولة طالب اللجوء فإذا تميزت هذه العلاقة بالقوة ووُصِفت بالحميمية لا يحصل طالب اللجوء على الملجأ ، وإذا تميزت بالتوتر والاضطراب يحصل عادة على حق اللجوء .

المطلب الحادي عشر

الصلاحيات ذات الطابع القضائي

قَصَر الدستور اليمني صلاحيات الرئيس ذات الطابع القضائي على المُصادقة على أحكام الإعدام [2] ، دون أن يخوله صلاحية منح العفو العام أو الخاص ، وبالعودة إلى قانون السُلطة القضائية (1) لسنة 1991 نجد أن المادة (104) منه تخول الرئيس صلاحية منح العفو الخاص . على ذلك للرئيس منح العفو الخاص وإن لم ينص الدستور صراحة على تخويله هذه الصلاحية .

المطلب الثاني عشر

[1] - م (16/119) من دستور عام 1991 .
[2] - م (123) من دستور عام 1991 .

صلاحيات الرئيس في الظروف الاستثنائية

ما مِن دولة في العالم إلا وقد تتعرض لظرف استثنائي يُهدِد أمنها واستقرارها ، قد يكون مصدره طبيعي كالكوارث الطبيعية أو مُصطنع كالحرب والاضطرابات الداخلية والثورة والانقلاب والفِتن . مِن هُنا عالجت الدساتير المُعاصرة هذا الاحتمال بمنح إحدى سُلطات الدولة صلاحية مواجهة الظروف الاستثنائية ، أو إشراك أكثر من واحدة منها بهذه الصلاحية . وربما كانت اليمن واحدة مِن أكثر الدول العربية التي واجهت الظروف الاستثنائية فمِن احتلال عُثماني إلى احتلال بريطاني ، إلى تاريخ مُعاصر مليء بالثورات والانقلابات بدأ بثورة 26 أيلول 1962 على النظام الملكي ثم انقلاب 5 تشرين ثاني 1967 وإعلان انفصال الشطر الجنوبي في 30 تشرين ثاني 1967 ، فاغتيال الرئيس إبراهيم الحمدي سنة 1977 ومِن بعده الرئيس أحمد حسين الغشمي ثم الأحداث التي أعقبت إعلان توحيد شطري اليمن سنة 1990 ، حيث طالب أنصار نائب الرئيس علي ناصر محمد الانفصال عن دولة الوحدة وما تبعه مِن اضطرابات داخلية وأحداث زمنية ، ثم نشوب الثورة المُطالبة برحيل الرئيس السابق علي عبد الله صالح سنة 2011 وما تبِعها مِن اضطرابات داخلية يُمكن وصفها بالحرب الأهلية وبعد رحيل الرئيس علي عبد الله صالح اجتاحت اليمن موجة مِن العُنف بين أنصار الرئيس السابق والقابضون الجُدد على السُلطة ثم هيمنت تنظيم القاعدة على العديد مِن المناطق الحيوية واتخاذها قواعد لمُهاجمة أهداف حيوية في الدولة ، وما إلى ذلك مِن الأحداث الساخنة . على ذلك أن تاريخ اليمن الحديث والمُعاصر سلسلة من الاحتلالات والاضطرابات الداخلية ، وكان النص على تخويل الصلاحيات الاستثنائية لإحدى سلطات الدولة في

الدستور أمر طبيعي بل أمر غاية في الأهمية وإلا دخلت الدولة في فراغ دستوري .

وفي هذا المطلب سنبحث في صلاحيات الرئيس في الظروف الاستثنائية :-

الفرع الأول

إعلان حالة الطوارئ

أناط الدستور اليمني صلاحية إعلان حالة الطوارئ برئيس الدولة ، فقد نصت المادة (17/119) على أنه (يتولى رئيس الجمهورية ... إعلان حالة الطوارئ والتعبئة العامة وِفقاً للقانون) . ونصت المادة (121) على أنه (يُعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ بقرار جمهوري على الوجه المُبين في القانون ، ويجب دعوة مجلس النواب لعرض هذا الإعلان عليه خلال سبعة أيام التالية للإعلان ، فإذا كان مجلس النواب مُنحلاً ينعقد المجلس القديم بحكم الدستور ، فإذا لم يدعُ المجلس للانعقاد أو لم تعرض عليه في حالة انعقاده على النحو السابق ، زالت حالة الطوارئ بحكم الدستور . وفي جميع الأحوال لا تُعلن حالة الطوارئ إلا بسبب قيام الحرب أو الفِتنة الداخلية أو الكوارث الطبيعية ، ولا يكون إعلان حالة الطوارئ إلا لمُدة محدودة ولا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس النواب) . على ذلك قيّد الدستور صلاحية الرئيس بإعلان حالة الطوارئ بتوافر إحدى الحالات التالية :-

-1- قيام الحرب .

-2- الفِتنة الداخلية .

-3- الكوارث الطبيعية .

وإذا ما تحققت إحدى هذه الحالات ، وأعلنت حالة الطوارئ على الرئيس :-

-1- دعوة مجلس النواب للانعقاد لعرض إعلان حالة الطوارئ عليه خلال سبعة أيام التالية لهذا الإعلان ، وإذا كان المجلس مُنحلاً ينعقد المجلس القديم بحكم الدستور .

-2- يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة ولا يجوز تمديدها إلا بموافقة مجلس النواب وفي كل الأحوال تُعد حالة الطوارئ مُلغاة إذا لم يدعو الرئيس مجلس النواب للانعقاد لعرضها عليه أو إذا لم يعرضها عليه أصلا في حالة انعقاده . وخلال مُدة نفاذ الدستور أعلن الرئيس اليمني السابق علي عبد الله صالح حالة الطوارئ مرتين الأولى في 1994/5/5 ولمُدة ثلاثين يوماً بمُناسبة إعلان الشطر الجنوبي الانفصال عن دولة الوحدة ، والثانية في 2011/3/18 بمناسبة بدء أحداث الثورة اليمنية التي أطاحت بالرئيس السابق صالح .

الفرع الثاني

إصدار لوائح الضرورة

في الظروف الاستثنائية قد تستجد الحاجة للتشريع ، وقد لا يكون البرلمان قائماً أما لكونه مُنحلاً أو منتهية ولايته ومواجهة لمثل هذه الاحتمالات تخول بعض الدساتير الرئيس صلاحية إصدار قرارات لها قوة

القانون (لوائح الضرورة) والأصل وعملاً بمبدأ الفصل بين السُلطات ليس للسُلطة التنفيذية إصدار التشريعات (القوانين) وإن اختصت بإصدار التشريع الفرعي (الأنظمة – التعليمات) . إلا أن الاختصاص ليس امتياز للسُلطة لكنه توزيع للصلاحيات ورسم للأدوار على نحو يمنع التعارض الإيجابي والسلبي . مِن هُنا أجازت بعض الدساتير للرئيس استثناء إصدار قرارات لها قوة القانون لكنها قيدت هذه الصلاحية بالعديد مِن الضوابط ورسمت حدودها بأضيق نطاق وعلى نحو لا يحل فيه الرئيس محل البرلمان في مُمارسة العمل التشريعي وبآلية تمنع إساءة استعمال السُلطة أو تجاوز حدودها . وجاء النص على لوائح الضرورة في الدستور اليمني في المادة (120) (إذا حدث بين أدوار انعقاد مجلس النواب أو في فترة حلِه ما يوجب الإسراع في اتخاذ قرارات لا تتحمل التأخير ، جاز لرئيس الجمهورية أن يتخذ في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون على أن لا تكون مخالفة للدستور أو للتقديرات الواردة في قانون الميزانية ، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس النواب في أول اجتماع له ، فإذا لم تُعرض يتولى المجلس مناقشة الموضوع واتخاذ القرارات المناسبة ، أما إذا عُرِضت ولم يوافق عليها المجلس فإنه يزول ما كان لها مِن قوة القانون مِن تاريخ رفض إقرارها أو مِن التاريخ الذي يقره المجلس مع تسوية لما يترتب مِن آثار على النحو الذي يقره) . على ذلك اشترط الدستور اليمني لسنة1991 ، لِمُمارسة الرئيس صلاحيته بإصدار قرارات لها قوة القانون (لوائح الضرورة) توفر شرطين :-

-1- شرط موضوعي :- حدوث ما يوجب اتخاذ إجراءات سريعة لا تتحمل التأخير ، لكن الدستور أطلق يد الرئيس في تقدير حدوث ظرف استثنائي

يوجب التدخل التشريعي ، على أن يكون تقديره مقيد في حدود الدستور وقانون الميزانية لكن الواقع أثبت أن الرئيس كثيراً ما تجاوز حدود الدستور ولجأ إلى استخدام صلاحيته بإصدار لوائح الضرورة لتمرير مسائل غير مُستعجلة أو على الأقل تتحمل التأخير لحين انعقاد مجلس النواب ، فخِلال المُدة المُمتدة مِن 1991/3/11 وحتى 1992/3/11 أصدر الرئيس (31) قرار بقانون . وخِلال عطلة المجلس التشريعية في سنة 1992 أصدر (48) قرار بقانون ، وأصدر (12) قرار بقانون خلال عطلة المجلس سنة 1994.[1]

-2- شرط زمني :- ليس للرئيس أن يلجأ لإصدار لوائح الضرورة إذا ما طرأت ظروف استثنائية تستوجب إصدار تشريع عاجل إلا في غيبة البرلمان بسبب عطلته السنوية أو حله أو انتهاء مدة ولايته وعدم استكمال إجراءات انتخاب المجلس الجديد . وجدير ذكره أن الدستور اليمني لسنة 1991 حسم الخلاف الفقهي بشأن مدى إمكانية الرئيس في إصدار قرارات لها قوة القانون (لوائح الضرورة) أثناء فترة حل البرلمان ، إذ نصت المادة (120) من الدستور على أن (إذا حدث بين أدوار انعقاد مجلس النواب أو في فترة حله .....) .

وفي الدول التي لم يحسم فيها الدستور هذا الفرض صراحة ، لا تزال تخضع للجدل الفقهي والاختلاف القضائي ، إذ يرى بعض الفقه أن ليس للرئيس إصدار مثل هذه اللوائح في حالة حل البرلمان ، ويستند في ذلك إلى أن مُدة الحل لا تُعد واقعة بين أدوار الانعقاد فهي تفصل بين فصلين مِن

---

[1] - د.قائد محمد طربوش ، مرجع سابق ، ص318 .

فصول التشريع وأنه لا يُمكن دعوة البرلمان فوراً لعرض اللوائح عليه خلال مُدة حله .[1]

وبِخِلاف هذا الاتجاه الفقهي ، يرى بعض الفقه أن للرئيس إصدار هذه اللوائح في مُدة الحلّ ، لأن مُدة الحلّ وإن كانت تفصل حقاً بين فصلين تشريعيين إلا أنها لا تفصل بين دورين مِن أدوار الانعقاد ، وهُما آخر دور في الفصل المُنصرِم وأول دور في الفصل الجديد .[2]

وإذا كان الدستور اليمني قد حسم الخِلاف بشأن إصدار لوائح الضرورة خلال فترة حل البرلمان ، إلا أنه لم يحسم الخِلاف بشأن المسائل التي اقتضى الدستور تنظيمها بقانون ، كالانتخابات مثلاً ، فقد ذهب بعض الفقه إلى عدم جواز ذلك ، لكن الرأي الغالب يمّد صلاحية الرئيس في إصدار اللوائح إلى معالجة مثل هذا الغرض ، فالظروف الاستثنائية لا تُميز بين موضوع وآخر ، فإذا ما اقتضت الضرورة إصدار هذه اللوائح يستوي أن يكون الدستور قد حدد موضوعاتها للقانون أم جعلها مُطلقة .[3]

-3- شرط إجرائي :- عرض القرارات على مجلس النواب في أول اجتماع له :- فإذا لم تُعرض زال ما كان لها قوة القانون بأثر رجعي ، دون الحاجة إلى إصدار قرار بذلك ، وإذا عُرِضت على مجلس النواب و لم يُقِرها زال ما كان لها من قوة القانون بأثر رجعي ، مع ضرورة تسوية ما يترتب عليها مِن آثار تطبيقها ، ويكون للبرلمان سُلطة تقديرية في الرقابة على تلك

---

[1] - د.عمر حلمي فهمي ، مرجع سابق ، ص372 .

[2] - د.إسماعيل البدوي ، مرجع سابق ، ص450 .

[3] - د.جورجي شفيق ساري ، أصول وأحكام القانون الدستوري ، الكتاب الثاني ، دار النهضة العربية ، ط4 ، 2002 – 2003 ، ص1002 .

اللوائح ، فله حق إقرارها أو رفضها عندما تعرض عليه ، إذ يتم إحالتها إلى اللجان المُختصة لدراستها وإبداء الرأي بشأنها ، حتى تبدو هذه اللوائح كأنها مشروعات قوانين مقدمة مِن قِبل السُلطة التنفيذية ، وبعد أن ترفع اللجنة المُختصة تقريرها عن هذه اللوائح مشفوعة برأيها ، تتم مناقشة هذه اللوائح مِن قِبل مجلس النواب ، ليتخذ الرأي النهائي بشأنها قبولاً أو رفضاً .

وقد يتخذ مجلس النواب موقف الصمت اتجاه هذه اللوائح ، وفي هذا الفرض انقسم رأي الفقه بين اتجاهين ، اتجاه يميز بين فرضين ، الأول انعقاد مجلس النواب في جلسة طارئة من أجل البحث في هذه اللوائح وانتهاء الاجتماع دون إبداء الرأي فيها وذلك يُعد رفضاً ضمنياً لها ، أما إذا كان دور انعقاد البرلمان العادي وعرضت فيه هذه اللوائح وكان ذلك في بداية الدورة أو قبل انتهائها فإن انتهاء مُدة الدورة ومِن دون اتخاذ قرار بشأنها يُعد ذلك بمثابة الرفض لها .[1]

أما الرأي الثاني فيذهب إلى أن لوائح الضرورة تبقى سارية المفعول ومُتمتِعة بقوة القانون ولو استمر عرضها على البرلمان سنوات طالما لم يفصح عن رأيه بموقف مُحدد .[2]

المبحث الثالث

علاقة رئيس الدولة بسُلطات الدولة الأخرى

---

[1] - د.أحمد سلامة بدر ، مرجع سابق ، ص 415.

[2] - نفس المرجع ، ص416 نقلاً عن د.عثمان خليل ، النظام الدستوري ، 1956 ، ص212 .

تبنى الدستور اليمني لسنة 1991 النظام البرلماني المُتطور أسلوبا للحكم وبحكم هذا النظام أقام الدستور أكثر من رابطة بين رئيس الدولة وباقي السُلطات منها ما هو قائم على التعاون وآخر بُني على الرقابة . وسنبحث في علاقة رئيس الدولة بالسُلطات الأخرى تِباعاً :-

المطلب الأول

علاقة رئيس الدولة بمجلس النواب

على خِلاف الدور البروتوكولي المرسوم للرئيس في النظام البرلماني خص الدستور اليمني الرئيس بصلاحيات واسعة تفوق في العديد منها تلك التي يُمارسها الرئيس في الولايات المُتحدة وانعكس حجم هذه الصلاحيات وسِعتُها على علاقة رئيس الدولة بمجلس النواب فقد مارس الرئيس العديد من الصلاحيات في مواجهة مجلس النواب وبالمقابل أنيط بمجلس النواب العديد من الصلاحيات قبال الرئيس .

وسنبحث في أوجه العلاقة بين الرئيس ومجلس النواب تباعاً :-

الفرع الأول

صلاحيات رئيس الدولة في مواجهة مجلس النواب

أولاً- دعوة الناخبين لانتخاب مجلس النواب :- أناط الدستور اليمني بالرئيس صلاحية دعوة الناخبين في الموعد المحدد لانتخاب مجلس النواب (يتولى رئيس الجمهورية .... دعوة الناخبين في الموعد المُحدد إلى انتخاب

مجلس النواب) . [1] ويبدو ظاهراً أن صلاحية الرئيس هذه شكلية بحته لكن الواقع كان يشير إلى خلاف ذلك إذ يعود للرئيس واقعاً صلاحية اختيار الموعد المُناسب لانتخاب مجلس النواب ليس بصورة مُباشرة ولكن مِن خلال القائمين على تحديد هذا الموعد مِن أنصاره في الحزب والدولة ، إذ لا يعدو هؤلاء أن يكونوا تابعين للرئيس مُنفذين لسياسته وأوامره.

ثانياً- الدعوة لانتخابات مُبكرة :- للرئيس بموجب المادة (101/ب) الدعوة لانتخابات مُبكرة دون حاجة لاستفتاء الشعب على هذا الخيار وحدد الدستور صلاحية الرئيس هذه في إحدى ثلاث حالات :-

-1- إذا لم تفض الانتخابات إلى أغلبية تُمكن رئيس الجمهورية مِن تكليف من يشكل الحكومة وتعذر تشكيل حكومة ائتلافية وهذا الفرض متوقع في النظام البرلماني الحر القائم على التعددية الحزبية ، أما في الأنظمة الشمولية القائمة واقعاً على هيمنة الحزب الواحد وشكلية الدور الذي تُمارسه باقي الأحزاب فإن هذا الاحتمال يبدو بعيداً عن الواقع أو لا يعدوا أن يبقى حبيس النصوص .

وانسجاماً مع النظامين البرلماني والحزبي في اليمن خول الدستور الرئيس شكلاً صلاحية الدعوة لانتخابات مُبكِرة كي يبدو الدستور مُنسجِماً ومُتطلبات النظام البرلماني .

-2- إذا حجب مجلس النواب الثقة عن الحكومة أكثر من مرتين متتاليتين ما لم يكن الحجب بسبب التعارض مع أحكام البند -1- من الفقرة - ب- من هذه المادة إذ يمارس مجلس النواب بموجب المادة (98) من الدستور حق سحب

[1] - م (2/119) من دستور عام 1991 .

الثقة عن الحكومة (لمجلس النواب حق سحب الثقة من الحكومة ، ولا يجوز طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب يوجه إلى رئيس الوزراء أو من ينوب عنه ويجب أن يكون الطلب موقعاً من ثلث أعضاء المجلس ، ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره بالطلب قبل سبعة أيام على الأقل من تقديمه ويكون سحب الثقة من الحكومة بأغلبية ثلث أعضاء المجلس) . وعلى الرغم من أن النظام البرلماني يقوم على التعاون والرقابة بين السُلطتين التشريعية والتنفيذية ، إلا أن البرلمان قد يتمادى في استخدامه صلاحياته الرقابية في مواجهة الحكومة وتتحول رقابته إلى معرقل للحكومة وقد ينتهي الأمر إلى تعطيل عجلة السُلطة التنفيذية عن الدوران وهو ما ينعكس سلباً على مصالح الدولة الخارجية والداخلية . لكن لجوء الرئيس إلى هذا الخيار قد يكون مُحرجاً له إذا ما أفرزت نتائج الانتخابات عن فوز المعارضة بأغلبية مُهيمنة قادرة على إخضاع الحكومة لسيطرتها ، من هنا يُعد سلاح الحل الذي يمتلكه الرئيس ذو حدين ، للرئيس الذي قد يلوح به لإضعاف دور البرلمان الرقابي وعليه إذا ما تمكنت المعارضة من كسر هذا الحاجز والفوز بأغلبية مُهيمنة ، مِن هُنا لا يلجأ الرئيس عادة لاستخدام هذا السلاح إلا إذا أيقن من تغير الأغلبية البرلمانية لصالحه .

-3- إذا سحب المجلس الثقة من الحكومة أكثر من مرتين خلال سنتين متتاليتين وفي كل الأحوال إذا لم يتضمن قرار الحل أو الدعوة إلى انتخابات مبكرة دعوة الناخبين خلال الستين يوماً التالية لصدور قرار الحل أو الدعوة لانتخابات مُبكرة أو لم تجر الانتخابات في الموعد المُحدد ، اعتبر القرار باطلاً ويجتمع المجلس بقوة الدستور فإذا أجريت الانتخابات يجتمع المجلس الجديد خلال العشرة أيام التالية لإتمام الانتخابات فإذا لم يُدعَ للانعقاد اجتمع

بحكم الدستور في نهاية الأيام العشرة المشار إليها وإذا حُل المجلس فلا يجوز حله مرة أخرى للسبب نفسه ، كما لا يجوز حل المجلس في دورة انعقاده الأولى .[1]

ثالثاً- حل مجلس النواب :- يُقصد بحل المجلس النيابي إنهاء ولايته استثناء قبل انتهاء مُدة ولايته المقررة دستورياً . ويترتب على حل المجلس دعوة الناخبين للإدلاء بأصواتهم لانتخاب المجلس الجديد . ونظراً لخطورة الآثار المُترتبة على قرار الحل ، يرسم الدستور عادة خارطة الحل ويحدد ملامحها وأسبابها ، وبهذا الاتجاه ذهب الدستور اليمني فقد نصت المادة (101/أ) من الدستور على أنه (لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب ، ويجب أن يشمل قرار الحل على الأسباب التي بُني عليها وعلى دعوة الناخبين لانتخاب مجلس نواب جديد خلال ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل) . والملاحظ أن المشرع الدستوري اليمني حاول تقييد هذا الحق في أضيق نطاق له ، وإحاطته بالمزيد من الضمانات التي تمنع إساءة أو التعسف في استخدامه ، إذ اشترط عدم اللجوء إلى هذا القرار إلا في حالة الضرورة مع ملاحظة أن تقدير هذه الضرورة متروك للرئيس ، وللشعب الاتفاق مع الرئيس في هذا التقدير أو الاختلاف معه عند الاستفتاء على الحل . ومنعاً لفراغ دستوري اشترط الدستور بعد حل مجلس النواب دعوة الناخبين للإدلاء بأصواتهم لانتخاب مجلس جديد في موعد أقصاه ستين يوماً من تاريخ الحل .

---

[1] - م (101/ب/3) من دستور عام 1991 .

ويبدو أن اللجوء إلى هذا الخيار أمر مُستبعد في اليمن قبل ثورة شباط 2011 ، حيث هيمن حزب المؤتمر الشعبي (حزب الرئيس) على البرلمان وعموم مرافق الدولة وتحول المجلس إلى أداة لتمرير مشاريع الرئيس ومقرراته ومن غير المنطق أن يحل الرئيس مجلس تكون فيه الأغلبية البرلمانية من الموالين له .

رابعاً- دعوة مجلس النواب للانعقاد :- تنص الدساتير المعاصرة عموماً والنيابية خاصة على تخويل رئيس الدولة صلاحية دعوة مجلس النواب للانعقاد خلال مُدة معينة من تاريخ تصديق نتائج الانتخابات ، وهي صلاحية شكلية بروتوكولية إذ يلتئم المجلس للانعقاد بجلسته الأولى إذا لم يُبادر الرئيس إلى هذه الدعوة ، وبهذا الاتجاه ذهب الدستور اليمني فقد نصت المادة (70) على أنه (يعقد مجلس النواب أول اجتماع له خلال أسبوعين على الأكثر من إعلان نتائج الانتخابات ، بناءً على دعوة رئيس الجمهورية ، فإن لم يُدعَ ، اجتمع المجلس من تلقاء نفسه صباح اليوم التالي للأسبوعين المذكورين) .

خامساً- الدعوة لعقد جلسة استثنائية :- ما مِن دولة في العالم ، كبر حجمها أم صغر ، تمدد دورها في المجتمع الدولي أم تحدد ، قوية أم ضعيفة ، إلا وقد تتعرض لظرف استثنائي يقتضي انعقاد مجلسها النيابي بجلسة استثنائية ، ففي القرارات المصيرية والاستثنائية لا بُد مِن إشراك المجلس النيابي وأن خول الدستور الرئيس أو السُلطة التنفيذية صلاحية اتخاذ القرار ، إذ غالباً ما تلجأ الحكومة أو الرئيس إلى البرلمان للاستئناس برأيه على الأقل في القرارات المصيرية الحاسمة درءً للمسؤولية التاريخية التي قد تترتب على هذا القرار .

وفي اليمن نص الدستور على الجلسة الاستثنائية لمجلس النواب ، وأناط صلاحية الدعوة لعقد هذه الجلسة لأكثر من سلطة ، فقد نصت المادة (74) من الدستور على أنه (يعقد مجلس النواب دورتين عاديتين في السنة ، كما يجوز دعوته لدورات انعقاد غير عادية ، وتحدد اللائحة الداخلية للمجلس مواعيد الدورات العادية ومُددها ، ويدعى في حالات الضرورة لدورات انعقاد غير عادية بقرار من رئيس الجمهورية أو بقرار من هيأة رئاسة المجلس بناءً على رغبتها أو بطلب خطي من ثلث أعضاء المجلس ، ولا يجوز فض دورة الانعقاد خلال الربع الأخير من السنة قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة) . والملاحظ أن الدستور اليمني خول صلاحية الدعوة لعقد الجلسة الاستثنائية لمجلس النواب لأكثر من جهة (رئيس الجمهورية – هيأة رئاسة مجلس النواب – ثلث أعضاء المجلس) . وحسناً فعل الدستور بتخويل هذه الصلاحية لأكثر من جهة إذ أن تخويل هذه الصلاحية لجهة واحدة قد تنتهي إلى إساءة استخدام هذه الصلاحية في وقت الضرورة . ولم يخول الدستور رئيس مجلس النواب فقط صلاحية الدعوة لعقد جلسة استثنائية لكنه خول هيأة رئاسة المجلس لعقد هذه الجلسة ، وتتألف هيأة الرئاسة من رئيس المجلس ونوابه الثلاثة (ينتخب مجلس النواب في أول اجتماع له من بين أعضائه رئيساً وثلاثة نواب للرئيس ، يكونون جميعاً هيأة رئاسة المجلس ....) .[1] ونرى أن تخويل هذه الصلاحية لرئاسة المجلس فيها جنبة إيجابية وأخرى سلبية ، إذ تتمثل الجنبة الإيجابية في اتخاذ القرار بعقد الجلسة بعد التداول والتشاور في الهيأة الرباعية (الرئيس ونوابه الثلاثة) أما الجنبة السلبية فتتمثل بسقوط القرار إذا ما اعترض أي من

---

[1] - م (71) من دستور عام 1991 .

أعضاء الهيأة الرباعية ، وهو أمر غير مُستبعد لاسيما بعد أن نشطت المعارضة في مجلس النواب اليمني في الآونة الأخيرة .

سادساً- الدعوة لِسِرية الجلسة :- الأصل في جلسات مجلس النواب العلانية ليكون الشعب الذي انتخب المجلس على إطلاع بأدائه لتقييمه وتقييم أداء كُل نائب فيه ، ففي ضوء هذا التقييم يبني الناخب رأيه بالنائب في الانتخابات القادمة ومِن المؤكد أن هذه الرقابة ستُشكل حافز أساسي لكل نائب لبذل المزيد من الجهد لتأكيد جدارته بصوت الناخب ورغبته في تجديد الثقة به في الانتخابات التالية ، هذا إضافة إلى أن علانية الجلسات تفسح المجال للإعلام الحر لأن يطّلع على ما يدور في أروقة المجلس ، وقد أصبحت رقابة الإعلام اليوم ضاغطة باتجاه التصحيح والتقويم .

واستثناء أجازت المادة (73) من الدستور اليمني عقد الجلسة بصورة سرية بناءً على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس أو الحكومة أو عشرين عضواً من أعضائه ، على أن يكون القرار النهائي في ذلك للمجلس (جلسات مجلس النواب علنية ويجوز انعقاده في جلسات سرية بناءً على طلب رئيسه أو رئيس الجمهورية أو الحكومة أو عشرين عضواً من أعضائه على الأقل ثم يقرر المجلس ما إذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح أمامه تجري في جلسات علنية أو سرية) .

سابعاً- اختيار أعضاء مجلس الشورى :- تبنى الدستور اليمني لسنة 1991 نظام المجلس الواحد في تشكيل السُلطة التشريعية ، في الوقت الذي يبدو فيه للوهلة الأولى أن الدستور تبنى نظام الثنائية التشريعية حيث أشارت المادتين (125-126) إلى أن الرئيس يُنشِأ بقرار منه مجلس الشورى . ولكن بالعودة

إلى تشكيل المجلس واختصاصاتها يبدو جلياً أن هذا المجلس ، ليس مجلساً تشريعياً حيث لا يُمارس سوى دوراً استشارياً في كل ما يتعلق برسم سياسة الدولة وتحديد ستراتيجيتها وأولوياتها . وسياسياً ليس له دور سوى مشاركة مجلس النواب في تزكية المرشح لمنصب رئيس الدولة . فقد نصت المادة (125) من الدستور على أنه (ينشأ بقرار من رئيس الجمهورية مجلس شورى من ذوي الخبرات والكفاءات والشخصيات الاجتماعية لتوسيع قاعدة المشاركة في الرأي والاستفادة من الكفاءات والخبرات الوطنية ، وفي سبيل القيام بمهامه يمارس مجلس الشورى صلاحياته الدستورية التالية :-

-أ- تقديم الدراسات والمقترحات التي تساعد الدولة على رسم استراتيجياتها التنموية وتسهم في حشد الجهد الشعبي من أجل ترسيخ النهج الديمقراطي وتقديم الاقتراحات التي تساعد على تفعيل مؤسسات الدولة وتسهم في حل المشاكل الاجتماعية وتُعمِق الوحدة الوطنية .

-ب- إبداء الرأي والمشورة في المواضيع الأساسية التي يرى رئيس الجمهورية عرضها على المجلس .

-جـ- تقديم الرأي والمشورة بما يسهم في رسم الإستراتيجية الوطنية والقومية للدولة في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والعسكرية والأمنية لتحقيق أهدافها على المستويين الوطني والقومي .

-د- إبداء الرأي والمشورة في السياسات والخطط والبرامج المُتعلقة بالإصلاح الإداري وتحديث أجهزة الدولة وتحسين الأداء .

-هـ- الاشتراك مع مجلس النواب بتزكية المرشحين لمنصب رئيس الجمهورية والمصادقة على خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية

والمعاهدات والاتفاقيات المُتعلقة بالدفاع والتحالف والصلح والسِلم والحدود والتشاور فيما يرى رئيس الجمهورية عرضه من قضايا على الاجتماع المشترك .

-و- رعاية الصحافة ومنظمات المجتمع المدني ودراسة أوضاعها واقتراح تطويرها وتحسين أدائها .

-ز- رعاية تجربة السُلطة المحلية ودراسة نشاطها وتقييمها واقتراح تطويرها وتعزيز دورها .

-ح- تقييم السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية وتقييم تنفيذ برامج الاستثمار السنوية.

-ط- استعراض تقارير جهاز الرقابة والمحاسبة ورفع تقرير بشأنها إلى رئيس الجمهورية) .

ونصت المادة (126) من الدستور على أنه (يتكون مجلس الشورى من مئة وأحد عشر عضواً يُعينهم رئيس الجمهورية من غير الأعضاء في مجلس النواب أو المجالس المحلية ، ويحدد القانون الشروط الواجب توافرها في عضو مجلس الشورى على ألا يقل سِنه عن أربعين عاماً ، كما يحدد المزايا والحقوق التي يتمتع بها أعضاء مجلس الشورى ، ويؤدون اليمين الدستورية أمام رئيس الجمهورية ، ويضع مجلس الشورى لائحة داخلية تنظم أعماله وطريقة انعقاد اجتماعاته وكيفية قراراته وتصدر بقانون) . ومِن استعراض نص المادتين (125-126) من الدستور يبدو جلياً أن مجلس الشورى لا يُمارس أي دور تشريعي ، وأن دوره استشاري بحت لا يعدو أن يقدم الرأي والمشورة .

ثامناً- الدعوة لعقد جلسة مشتركة :- لرئيس الجمهورية بموجب المادة (127) من الدستور الدعوة لعقد جلسة مشتركة بين مجلسي النواب والشورى لمناقشة المهام المُشتركة بينهما ويتم التصويت عليها بأغلبية الأعضاء الحاضرين ويتولى رئيس مجلس النواب رئاسة الاجتماعات المشتركة . ونرى أن الغلبة في اتخاذ القرار ستكون لمجلس النواب حيث يتألف مجلس النواب من (301) [1] عضواً في الوقت الذي يتألف فيه مجلس الشورى من (111) عضواً .

الفرع الثاني

صلاحيات مجلس النواب في مواجهة الرئيس

في مُقابل الصلاحيات التي يُمارسها الرئيس في مواجهة مجلس النواب ، يُمارس مجلس النواب صلاحيات هامة في مواجهة الرئيس ونرى أن هذه الصلاحيات المُتقابلة هي مِن مُستلزمات التوازن والتعاون والرقابة بين السُلطتين التشريعية والتنفيذية وبغيرها سيختل التوازن لصالح إحدى السُلطتين .

وبموجب دستور سنة 1991 يُمارس مجلس النواب الصلاحيات التالية في مواجهة الرئيس :-

---

[1] - م (63) من دستور عام 1991 .

أولاً- تزكية المُرشح لرئاسة الدولة :- يمُر الترشيح لرئاسة الدولة في اليمن بِعِدة مراحل ، حيث أوجبت المادة (108/أ) تقديم الترشيحات إلى رئيس مجلس النواب الذي يتولى بدوره عرض هذه الترشيحات على هيأة مُشتركة لرئاستي مجلس النواب ومجلس الشورى لفحصها والتحقق من توافر الشروط القانونية في المُرشحين .[1] وبعد التحقق مِن توافر الشروط القانونية في المرشحين ، تُعرض الأسماء في اجتماع مُشترك يضُم أعضاء مجلسي النواب والشورى لتزكية المرشحين ويُعتبر مرشحاً لمنصب رئيس الجمهورية من يحصل على تزكية خمسة بالمائة من مجموع عدد الأعضاء الحاضرين للمجلسين وتكون التزكية بالاقتراع السري المُباشر .[2] واشترطت المادة (108/د) من الدستور تزكية ثلاثة مرشحين على الأقل لشغل منصب رئيس الجمهورية تمهيداً لعرض مرشحين (2) على الأقل على الشعب في انتخابات تنافسية . ونرى أن شرط تزكية ثلاثة مرشحين تمهيداً لعرض اثنين على الأقل على الشعب جاء تأكيداً لمبدأ أن الرئيس لا يُمكن أن يفوز بالتزكية كونه المُرشح الوحيد لكن هناك جنبة سلبية في هذا الشرط فقد يضطر الاجتماع المُشترك لتزكية أشخاص ليسوا أهلاً لتولي الرئاسة وإن توافرت فيهم الشروط القانونية ، لكن تزكيتهم جاءت لتحقيق الشرط الوارد في المادة (108/د) من الدستور ، وكان الأولى بالدستور الإشارة لإعادة فتح باب الترشيح إذا لم يقتنع أعضاء مجلسي النواب والشورى بالمرشحين ضماناً لاختيار أكفأ المرشحين .

---

[1] - م (108/ب) من دستور عام 1991 .
[2] - م (108/جـ) من دستور عام 1991 .

ثانياً- أداء اليمين الدستورية أمام مجلس النواب :- قبل مباشرته مهام عمله ، يؤدي رئيس الجمهورية اليمين الدستورية أمام مجلس النواب [1] ويبدو أن أداء اليمين أمام مجلس النواب أمر ينسجم واضطلاع مجلس النواب بمهمة تزكية وترشيح الرئيس ، إضافة إلى أن مجلس النواب يختص بصلاحية اتهام الرئيس عن جريمة الخيانة العُظمى أو خرق الدستور أو عن أي عمل يمُس سيادة البلاد بناءً على طلب نصف أعضاء المجلس وتأييد أغلبية ثلثي الأعضاء . [2]

ثالثاً- تقديم الاستقالة لمجلس النواب :- تُعد الاستقالة طريق استثنائي لانتهاء ولاية الرئيس وعلى حد سواء مع أعضاء السُلطة التنفيذية للرئيس تقديم استقالته إذا وجد نفسه أنه غير قادر على الاستمرار في مهام عمله لأي سبب مِن الأسباب ، ولاسيما لأسباب سياسية . وتنظيماً على الرئيس الراغب بالاستقالة تقديم استقالته المُسببة إلى مجلس النواب ، ولمجلس النواب بالأغلبية المُطلقة قبول الاستقالة أو رفضها . وللرئيس بعد انقضاء ثلاثة أشهر على رفض استقالته تقديم استقالة جديدة وفي هذه الحالة على مجلس النواب قبول استقالته . وحسناً فعل المشرع الدستوري فيما ذهب إليه فإصرار الرئيس على استقالته في المرة الأولى وإرغام المجلس على قبولها غالباً ما يُسبب الحرج لمجلس النواب والدولة ، إذ ليس من اليسير اختيار بديل للرئيس لاسيما إذا كانت الاستقالة مفاجئة غير مسبوقة بمقدمات ، وإلزام المجلس بقبول الاستقالة بعد ثلاثة أشهر من تاريخ تقديمها أول مرة يبدو أمراً منطقياً أيضاً إذ قد يعجز الرئيس فعلاً عن الاستمرار في مُمارسة

---

[1] - م (109) من دستور عام 1991 .

[2] - م (128) من دستور عام 1991 .

مهام عمله ، هذا إضافة إلى أن فترة الثلاث أشهر فترة مناسبة لاختيار مرشح جديد لرئاسة الدولة حيث يتوقع مجلس النواب تقديم الرئيس استقالة جديدة بعد طلب استقالته الأولى .

رابعاً- حلول رئيس مجلس النواب محل الرئيس مؤقتاً :- قد تنتهي ولاية رئيس الدولة استثناء بسبب الوفاة ، العجز الصحي ، الاستقالة والإقالة . وفي هذه الحالة يحل نائب الرئيس محل الرئيس مؤقتاً ولمدة لا تزيد على ستين يوماً من تاريخ خلو المنصب وخلال هذه المدة يتم اتخاذ الإجراءات اللازمة لاختيار الرئيس الجديد . وقد يتزامن خلو منصب الرئيس مع خلو منصب نائبه وتحسُباً لهذا الاحتمال أشارت المادة (116) من الدستور إلى أن رئيس مجلس النواب يحل مؤقتاً محل الرئيس ولِحين انتخاب الرئيس الجديد وإذا كان مجلس النواب مُنحلاً حلت الحكومة محل الرئيس مؤقتاً على أن يتم انتخاب رئيس الجمهورية خلال مدة لا تتجاوز ستين يوماً من تاريخ أول اجتماع لمجلس النواب الجديد . [1]

خامساً- اتهام رئيس الجمهورية :- حدد الدستور اليمني لسنة 1991 الجرائم التي يُسأل عنها الرئيس (الخيانة العُظمى – خرق الدستور – المساس باستقلال الدولة وسيادتها) وأناط صلاحية طلب الاتهام في هذه الجرائم لمجلس النواب بأغلبية نصف عدد أعضائه ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي عدد الأعضاء وفي هذه الحالة يحل نائب الرئيس محل الرئيس في مُمارسة مهام عمله لحين البت في التُهم الموجهة إليه وإذا وُجِه الاتهام للرئيس ونائبه في ذات الوقت تحل هيأة رئاسة مجلس النواب محل

---

[1] - م (116) من دستور عام 1991 .

الرئيس في مُمارسة مهام عمله حتى صدور الحكم النهائي . وإذا حُكِم على أي منهما (الرئيس – النائب) بالإدانة أُعفي من منصبه حكماً مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى التي تنص عليها القوانين الجزائية ولا تسقط الجرائم (الخيانة العُظمى – خرق الدستور – المساس باستقلال الدولة وسيادتها) التي يرتكبها الرئيس بالتقادم بمضي المدة . [1]

المطلب الثاني

علاقة رئيس الدولة بالحكومة

تبنى الدستور اليمني لسنة 1991 النظام البرلماني أسلوبا للحكم ويقوم هذا النظام على ثنائية السُلطة التنفيذية (رئيس الدولة – مجلس الوزراء) وانتماء الفرعين لذات السُلطة ، يعني بالضرورة قيام التعاون والرقابة بينهما ، فالعمل المُشترك يقتضي بالضرورة التعاون في أوجه معينة والرقابة في أوجه أخرى .

وفي هذا المطلب سنبحث في أوجه التعاون بين الرئيس والحكومة ورقابة الرئيس على الحكومة .

الفرع الأول

أوجه التعاون بين الرئيس والحكومة

يُمثل رئيس الدولة والحكومة فرعي السُلطة التنفيذية ، مِن هُنا فإن التعاون بين هذين الفرعين أمراً طبيعياً بحكم الانتماء والعمل المُشترك إذ

---

[1] - م (128) من دستور عام 1991 .

يدور عمل كُل مِنهما في فلك السُلطة التنفيذية وإدارة شؤون الدولة اليومية . وبالعودة إلى نصوص دستور سنة 1991 نجد أن الدستور أوجد أكثر من وجه للتعاون بين رئيس الدولة والحكومة وعلى النحو التالي :-

أولاً- وضع السياسة العامة للدولة :- لكل حكومة سياسة عامة وعلى أساس هذه السياسة تُمنح الحكومة الثقة في النظام البرلماني ، وتحوي السياسة العامة عادة شقين أحدهما داخلي والآخر خارجي ، وينصرف الشق الداخلي إلى تنظيم شؤون المجتمع الداخلية والمحلية ، أما الخارجي فيشمل توجهات الدولة الخارجية وعلاقتها مع أعضاء المجتمع الدولي .

ونصت الفقرة الخامسة من المادة (119) على أنه (يضع بالاشتراك مع الحكومة السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها على الوجه المبين في الدستور) . ونصت المادة (137/أ) من الدستور على أنه (يتولى مجلس الوزراء بالاشتراك مع رئيس الجمهورية في إعداد الخطوط العريضة للسياسة الخارجية والداخلية). والحكومة لا تُسأل فقط عن وضع السياسة العامة للدولة ولكن عن تنفيذها بنجاح فهي لم تُمنح الثقة فقط عن رسم السياسة ولكن تسأل عن حسن التنفيذ ومن خلال هذه المراجعة تُجدد الثقة بها أو تُقال . على ذلك أن مسؤولية الحكومة عن وضع السياسة العامة للدولة وعرضها على مجلس النواب لا تنتهي بنيل الثقة ولكن تبقى مسؤوليتها قائمة حتى تنفيذ الخطة كاملة .

ثانياً- مجلس الوزراء يعد مشاريع القوانين ويقدمها لرئيس الجمهورية :- الأصل أن اقتراح القوانين مِن مختصات السُلطة التشريعية لكن التجربة أثبتت أن البرلمان غير قادر بمفرده على الاضطلاع بهذه المهمة مِن هُنا

جرت الدساتير على منح الحكومة إلى جانب البرلمان حق اقتراح القوانين ، فبحكم العمل الميداني للسلطة التنفيذية تبرز القدرة على تحديد ما تحتاجه الدولة من تشريعات جديدة بل أن بعض الدساتير تفرد الحكومة بحق اقتراح القوانين المالية أو تعديلها ، باعتبار أن الشأن المالي وإدارة ملفاته من مختصات الحكومة أو من شؤونها التي لا تسأل عنها أمام البرلمان والشعب . وفي اليمن إشراك الدستور البرلمان والحكومة في حق اقتراح القوانين عموماً بما فيها المالية لكنه اشترط في القانون المالي تقديمه مِن قِبل ما لا يقل عن 20 ٪ من عدد أعضاء مجلس النواب . فقد نصت المادة (137/ج) من الدستور على أنه (يتولى مجلس الوزراء .... إعداد مشاريع القوانين والقرارات وتقديمها وتعديلها إلى مجلس النواب أو رئيس الجمهورية وِفق اختصاص كُل منهما) . ونصت المادة (85) من الدستور على أن (لعضو مجلس النواب وللحكومة حق اقتراح القوانين واقتراح تعديلها ، على أن القوانين المالية التي تهدف إلى زيادة أو إلغاء ضريبة قائمة أو تخفيضها أو الإعفاء من بعضها أو التي ترمي إلى تخصيص جزء من أموال الدولة لمشروع ما فلا يجوز اقتراحها إلا مِن قِبل الحكومة أو عشرين في المائة (20 ٪) من النواب على الأقل ، وكل مُقترحات القوانين المُقدمة من عضو أو أكثر من أعضاء مجلس النواب لا تُحال إلى إحدى لجان المجلس إلا بعد فحصها أمام لجنة خاصة لإبداء جواز نظر المجلس فيها ....) . ومِن استعراض نص المادتين (85-137/ج) يبدو أن دور الحكومة شكلياً في اقتراح القوانين أكبر من دور الرئيس ، إذ يقتصر دور الرئيس على تأييد الاقتراح الحكومي أو رفضه ، لكن في الواقع أن الدور المحوري في الاقتراح الحكومي يعود للرئيس ، فالرئيس من خلال الحكومة يقترح القوانين بل أن الحكومة قد لا تجرأ على اقتراح القوانين إلا بعد

الاستئناس برأي الرئيس وإلا قد يولد الاقتراح ميتاً إذ يبقى مصير الاقتراح الحكومي مُعلقاً على إرادة الرئيس وتأييده وليس للحكومة بحال مِن الأحوال تجاوز الرئيس وتقديم الاقتراح مباشرة إلى البرلمان وإلا عُد ذلك خروجاً على إرادته وقد ينتهي الأمر إلى سحب ثقة الرئيس بها .

ثالثاً- إصدار القرارات و اللوائح بناءً على اقتراح الوزير :- الأصل أن القرارات والأنظمة والتعليمات اللازمة لتنفيذ القانون تصدر عن الوزير المُختص أو عن الحكومة فالوزير المُختص هو الأقدر على إصدار التعليمات بحكم الاختصاص ، وقد يستلزم إصدار بعض التعليمات المزيد من المناقشات أو إشراك أكثر من طرف في إعدادها مِن هُنا تُناط مسؤولية إصدارها للحكومة مُجتمعة أو بناءً على قرار منها . وفي اليمن يمر إصدار القرارات والأنظمة والتعليمات واللوائح بِعِدة مراحل تبدأ باقتراح الوزير المُختص ثم موافقة مجلس الوزراء وأخيراً إصدارها مِن قِبل رئيس الجمهورية ، وفي كُل الأحوال تكون مشروطة بعدم تعطيل حكم القانون ، أو الإعفاء من تنفيذها .[1]

وفوضت المادة (120) مجلس النواب صلاحية تحديد الجهة التي تتولى إصدار اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذ القانون (........ويجوز أن يعين القانون من يُصدر اللوائح والقرارات اللازمة لتنفيذه) .

رابعاً- تقديم التقارير لرئيس الجمهورية :- باعتباره رئيساً للسُلطة التنفيذية وضماناً لرقابة دورية دقيقة لعمل الحكومة خولت المادة (122) رئيس الجمهورية صلاحية طلب تقديم التقارير من رئيس الوزراء تتعلق بعمل

---

[1] - م (120) من دستور عام 1991 .

الحكومة وتنفيذ السياسة العامة أو تقديم تقارير في كل ما يطلب رئيس الدولة أو تقتضيه المُستجدات اليومية لعمل الدولة والحكومة . فمن خلال هذه التقارير يقف الرئيس على كيفية سير عجلة الدولة وانسيابيتها ، وما قد تواجهها من صعوبات ومن خلال هذه التقارير يمكن أن يُقيّم الرئيس عموم عمل الحكومة وأدائها .

خامساً- الدعوة لعقد جلسة مُشتركة مع الحكومة :- الأصل أن الرئيس لا يُسأل إلا عن عمل الحكومة ولا يسأل عن إخفاقها ، باعتبار أن عمل السلطة التشريعية والقضائية مُستقل بذاته وتسأل عنه السلطة المعنية ، مِن هُنا خول الدستور الرئيس صلاحية الدعوة لعقد جلسة مُشتركة مع الحكومة كُلما دعت الحاجة إلى ذلك (دعوة مجلس الوزراء إلى اجتماع مُشترك مع رئيس الجمهورية كُلما دعت الضرورة إلى ذلك) . [1] وقد يقف وراء طلب الجلسة المُشتركة مع الحكومة الاستيضاح عن مسألة أو قرار حكومي مُعين ، وقد يكون الاجتماع تشاوري للإحاطة بجزئيات قرار ينوي الرئيس اتخاذه .

سادساً- اختيار أعضاء مجلس الوزراء بالتشاور بين الرئيس ورئيس مجلس الوزراء :- بموجب المادة (4/119) من الدستور يُكلِف الرئيس من يشكل الحكومة وكما أشرنا سابقاً أن صلاحية الرئيس في اختيار من يُشكل الحكومة في اليمن صلاحية مُطلقة لا يحكمها قيد الأغلبية البرلمانية ولا قيد على إرادة الرئيس سوى توافر الشروط المنصوص عليها في المادة (131) من الدستور . وبعد اختيار رئيس مجلس الوزراء ، يختار الأخير أعضاء وزارته بالتشاور مع الرئيس . والواقع أن رئيس مجلس الوزراء لا يتشاور

---

[1] - م (6/119) من دستور عام 1991 .

مع الرئيس في اختيار شخوص وزارته لكنه مُلزم بإرادة الرئيس والأسماء التي يختارها أو يستبعدها ، فهو لم يتول مهام منصبه باستحقاق انتخابي أو بجهد شخصي ، ولكن برضا الرئيس وإرادته من هنا يكون ملزم باختيار الرئيس وقراره .

سابعاً- أداء الحكومة اليمين الدستورية أمام الرئيس :- على خِلاف ما جرى عليه النص في الدساتير البرلمانية والتي تقضي بأداء الحكومة اليمين الدستورية أمام البرلمان ، أشارت المادة (134) من الدستور إلى أن أعضاء مجلس الوزراء يؤدون اليمين أمام رئيس الجمهورية باعتبار أن الرئيس في الواقع هو من اختارهم ومنحهُم ثقته الشخصية وما على مجلس النواب سوى التصويت على اختيار الرئيس .

ثامناً- مسؤولية الحكومة أمام رئيس الجمهورية :- في النظام البرلماني تسأل الحكومة مسؤولية فردية وبالتضامن أمام البرلمان ، وضماناً لتحقيق التوازن بين السُلطتين للحكومة أن تطلب إلى الرئيس حل البرلمان . وفي الدستور اليمني لسنة 1991 ، تُسأل الحكومة مسؤولية جماعية أمام رئيس الجمهورية ومجلس النواب ، ما يعني بالضرورة اختلال كفة السُلطة التنفيذية لصالح الرئيس ، فللرئيس سحب الثقة عن الحكومة متى شاء وحسب تقديره الشخصي ، وهو ما يعني بقاء الحكومة أسيرة إرادة الرئيس وتقديره ويكون ولائها لرئيس الجمهورية لا لرئيس الوزراء سيما وأن الرئيس هو من اختار أعضائها ومنحهُم الثقة . ويبدو أن منح الرئيس هذه الصلاحية جاء استكمالاً لصلاحيته في اختيار رئيس الوزراء والوزراء.

تاسعاً- إحالة أعضاء مجلس الوزراء إلى التحقيق والمُحاكمة :- قد يرتكب أي من أعضاء مجلس الوزراء جريمة أثناء تأدية وظائفهم أو بسببها ، ويبدو أن هذه الجريمة ذات طبيعة خاصة كونها مُرتبِطة بالوظيفة وقتاً أو سبباً ، مِن هُنا منح الدستور الرئيس ومجلس النواب حق إحالتهم إلى التحقيق والمُحاكمة [1] ، ونرى أن منح الرئيس هذه الصلاحية سلاح ذو حدين ، فهو إيجابي مِن جانب كونه يجنب أعضاء مجلس الوزراء الخضوع لِلتُهم الكيدية إذا ما ترك المجال للجمهور صلاحية الاتهام وسلبي مِن جانب آخر كونه يُخضِع أعضاء الحكومة لتهديد الرئيس المُستمِر وضغوطه وكان الأولى بالدستور تخويل هذه الصلاحية لمجلس النواب حسب لاسيما وأن الاتهام يوجه بناءً على طلب خُمس الأعضاء على الأقل ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس .

الفرع الثاني

رقابة رئيس الدولة على الحكومة

المُلاحظ أن الدستور اليمني جاء مفصلاً في تنظيمه إنهاء العضوية في مجلس الوزراء . فقد خولت المادة (141) رئيس الوزراء صلاحية الطلب إلى رئيس الجمهورية إقالة أي من أعضاء حكومته إذا أصبح التعاون معه مُستحيلاً (يجوز لرئيس الوزراء إذا تبين أن تعاونه مع أحد أعضاء مجلس الوزراء قد أصبح مستحيلاً أن يطلب مِن رئيس الجمهورية إعفاء

---

[1] - م (1/139) من دستور عام 1991 .

العضو المعني) . [1] ولرئيس الوزراء تقديم استقالته إلى رئيس الجمهورية إذا لم يعُد بإمكانه الاستمرار بتحمل مسؤوليته (إذا لم يعُد في استطاعة رئيس الوزراء تحمُل مسؤوليته أو إذا حجب مجلس النواب الثقة عن الحكومة أو سحبها منها أو تم إجراء انتخابات عامة لمجلس النواب ، وجب على رئيس الوزراء تقديم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية) . [2] وعلى رئيس الوزراء تقديم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية إذا قدم أغلبية أعضاء مجلس الوزراء استقالتهم (إذا قدم أغلبية أعضاء مجلس الوزراء استقالتهم وجب على رئيس الوزراء تقديم استقالة الحكومة) . [3]

المطلب الثالث

علاقة رئيس الدولة بأعضاء السُلطة القضائية

لم ينص الدستور على أي علاقة بين رئيس الدولة والسُلطة القضائية إلا فيما يتعلق بصلاحية المحكمة الاتحادية العُليا بمُحاكمة الرئيس عن الجرائم الواردة في المادة (128) من الدستور (يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العُظمى أو بخرق الدستور أو بأي عمل يمُس استقلال

---

[1] - م (141) من دستور عام 1991 .
[2] - م (142) من دستور عام 1991 .
[3] - م (143) من دستور عام 1991 .

وسيادة البلاد ....) . والمُلاحظ أن الدستور جاء مُقتضباً في تنظيمه لمحاكمة الرئيس فقد نصت المادة (153/هـ) على أنه (المحكمة العُليا للجمهورية هي أعلى هيأة قضائية .... وتُمارس على وجه الخصوص في مجال القضاء ما يلي :- مُحاكمة رئيس الجمهورية ونائب الرئيس ورئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم وِفقاً للقانون) . وبالعودة إلى قانون إجراءات اتهام ومحاكمة شاغلي وظائف السُلطة التنفيذية العُليا في الدولة رقم (6) لسنة 1995 نجِد أن قرار الإحالة الصادر عن مجلس النواب يُبلغ إلى الرئيس عن طريق النائب العام ، وعلى الرئيس المُثول أمام المحكمة العُليا خِلال مُدة أسبوع من تاريخ تسلمه البلاغ واعتباراً من تاريخ التبليغ بقرار الإحالة ، ويُعتبر الرئيس موقوفاً عن مُمارسة مهام عمله أو أي عمل رسمي آخر ، ويحل نائبه محله في مُمارسة جميع صلاحياته . وإذا كان الاتهام موجهاً للرئيس ونائبه حلت محلهما هيأة رئاسة مجلس النواب ولمُدة لا تتجاوز ستين يوماً .

وتصدر أحكام المحكمة بأغلبية الثلثين وحكم المحكمة نهائياً غير قابل للطعن فيه أمام أي جهة قضائية أو سياسية . واستثناء للمحكوم عليه أو من ينوب عنه طلب إعادة النظر في الحكم ، إذا استجدت أدلة بعد صدور الحكم مِن شأنها تغيير قناعة المحكمة . [1]

ولم ينص الدستور على الجزاءات الجنائية التي تقع على الرئيس المُدان ، إذ اكتفى الدستور بالنص على عزل الرئيس وبالعودة إلى قانون رقم 6 لسنة 1995 نجد أنه يخول المحكمة صلاحية الحكم بأي من

---

[1] - م (20) من قانون 6 لسنة 1995 ، قانون إجراءات اتهام ومحاكمة شاغلي وظائف السُلطة التنفيذية العُليا في الدولة .

الجزاءات الواردة في الشريعة الإسلامية والقوانين النافذة . [1] وبالرجوع إلى قانون العقوبات اليمني ، نجِد أن المادة (125) منه تنص على فرض عقوبة الإعدام على كُل من أرتكب فعلاً بقصد المساس باستقلال الجمهورية أو وحدتها أو سلامة أراضيها وتفرض المادة (126) ذات العقوبة على كل من أفشى سِراً مِن أسرار الدفاع عن البلاد . واكتفت المادة (131) من قانون العقوبات بفرض عقوبة الحبس التي تتراوح بين ثلاثة سنوات وعشر سنوات على كُل من توصل إلى إلغاء الدستور أو تعديله أو إيقافه أو العمل على تعديل بعض نصوصه خارج الأطر الدستورية .

واستثناء أجازت المادة (33) من قانون 6 لسنة 1995 لمجلس النواب العفو عن المُدان بجريمة (الخيانة العُظمى – خرق الدستور – المساس بسيادة الدولة أو استقلالها) . على أن يصدر القرار بالأغلبية المُطلقة لعدد أعضاء المجلس .

الفصل الرابع

رئيس الدولة في دستور 1996 الجزائري

---

[1] - م (28) من نفس القانون .

بعد مائة واثنان وثلاثون سنة من الاحتلال الفرنسي حصلت الجزائر على استقلالها سنة 1962 وبعد عام من تاريخ الاستقلال صدر أول دساتير عهد الاستقلال لسنة 1963 .

وتبنى هذا الدستور النظام الرئاسي أسلوبا للحكم وكرّس غالبية الصلاحيات التنفيذية بيد الرئيس مع عدم أشارته لمجلس الوزراء . وبموجب المادة (47) من الدستور يُعد الرئيس المسئول الوحيد أمام المجلس الوطني وهو من يتولى اختيار الوزراء .

ويختص الرئيس برسم السياسة العامة للدولة بشقيها الداخلي والخارجي على نحو يتفق مع إرادة الشعب [1] التي تتجسد بالحزب الواحد (جبهة التحرير الوطنية) والمُعبر عنها بالمجلس الوطني .

وتأكيداً لهيمنة الحزب الواحد أشارت ديباجة الدستور إلى اعتماد نظام الحكم القائم على هيمنة الشعب صاحب السيادة وعلى الحزب الواحد لضمان الاستقرار بشكل فعّال ، واعتبار جبهة التحرير الوطني هي الضمانة لتجاوب سياسة البلاد مع طموح الشعب .

وما يُسجل على دستور سنة 1963 أنه كان دستور برامجي أيديولوجي أكثر من كونه دستور قانوني يُحدد الأسس العامة التي يقوم عليها النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة .

وخِلال الفترة المُمتدة مِن سنة 1963 وحتى 1965 مرت الجزائر بمرحلة من الاضطراب السياسي انتهت بانقلاب سنة 1965 الذي جمّد

---

[1] - م (48) من دستور عام 1962 الجزائري .

العمل بالدستور وأطلق قادة الانقلاب على حركتهم اسم حركة التصحيح الثوري ، وعن قادة الانقلاب صدر الأمر 10 لسنة 1965 الذي حدد ملامح المرحلة السياسية الجديدة .

وفي 19 تشرين ثاني 1976 طرح قادة الانقلاب مشروع دستور جديد على الاستفتاء الشعبي العام ، جاءت الموافقة عليه بالأغلبية المُطلقة ودخلت أحكامه حيز النفاذ في 22 تشرين ثاني 1976 .

استمرت أحكام هذا الدستور بالنفاذ حتى سنة 1989 حيث تعالت الأصوات المُنادية بالإصلاح بعد تراجع ملحوظ في الجوانب السياسية والاقتصادية والحياة الحزبية ، وفقد الأغلب الأعم من الشعب الثقة بالسُلطة .

وعلى أثر هذا الحِراك الشعبي فتح الرئيس السابق اليمين زوال باب الحوار الديمقراطي ووعد بإصلاحات سياسية ودستورية واقتصادية جذرية وتوجت هذه الجهود بإصدار دستور سنة 1989 بعد استفتاء عام جاءت نتيجته مؤيدة بأغلبية 78,89 ٪ .

وخِلال فترة نفاذ دستور سنة 1989 مرت الجزائر بمخاض سياسي وأمني عسير انتهى باستقالة الرئيس السابق اليمين زروال والإعلان عن تشكيل عِدة مؤسسات استثنائية ، كان أبرزها المجلس الأعلى للدولة الذي أخذ على عاتقه مسؤولية تنظيم ندوة الوفاق الوطني سنة 1994 ثم إجراء أول انتخابات رئاسية تعدُدية سنة 1995 . كما تم تأسيس المجلس الوطني الانتقالي الذي اضطلع بالمهمة التشريعية منذ سنة 1994 وحتى سنة 1997 حيث جرت انتخابات تشريعية حُرة مُستقلة .

وفي سنة 1996 اتفقت الأطراف السياسية المؤثرة والحركات النقابية ومنظمات المجتمع المدني على إدخال تعديلات جوهرية على دستور سنة 1989 حتى غدا وكأنه دستور جديد أطلق عليه دستور سنة 1996 .

وكان مِن أبرز مستجدات هذا الدستور ، استحداث مجلس الأمة والمحكمة العليا للدولة ومجلس الدولة ورفع العضوية في المجلس الدستوري إلى تسعة أعضاء .

وتبنى دستور سنة 1996 النظام البرلماني المُتطور أسلوبا للحكم الذي كرّس سُلطة رئيس الدولة قبال تراجع مدّ السُلطة التشريعية بفعل التأييد المتزايد له مِن قِبل الأحزاب الموالية في البرلمان .فالبرلمان الجزائري اليوم ينوء بحمل تحالفات أقامتها السُلطة التنفيذية مع الموالين لها من مختلف الأحزاب والقوى الاجتماعية ، وتلك التحالفات هيمنت على مُجمل العملية التشريعية في البرلمان ، مِن ذلك مثلاً أن البرلمان الجزائري ناقش خلال الفترة المُمتدة بين سنة (1997 – 2002) وهي المُدة التشريعية الأولى بعد إلغاء انتخابات كانون الأول 1991 ، (76) مشروع قانون كان مِن بينها (61) مشروع مقدم مِن قِبل الحكومة وصادق على (9) أوامر رئاسية في الوقت الذي اقترح فيه نواب الشعب (20) مشروعاً قانون لم يمرر منها سوى (4) فقط .

وفي الفترة التشريعية الثانية (2002 – 2007) تخلى مجلس النواب عن صلاحياته في اقتراح القانون لصالح السُلطة التنفيذية حيث لم يقترح البرلمان أي مشروع قانون . واتجه فقط لِمُمارسة صلاحياته الرقابية قبال الحكومة حيث وجه خلال الفترة المُمتدة (1997 – 2002) ، (501) سؤال

شفوي ، وأودع (715) سؤال مكتوب ، وطرح ثلاثة استجوابات للحكومة ، وشكّل ثلاث لجان تحقيقية . [1]

لقد تبنى الدستور الجزائري لسنة 1996 ، النظام البرلماني المتطور أسلوبا للحكم ، حيث عمل الدستور على تدعيم صلاحيات الرئيس على حساب البرلمان ، ولا يُعد ذلك مأخذاً يسجل على الدستور الجزائري فلكل دستور زمان ومكان ، وظروف يولد في ظلها ، وبيئة يُشرّع من أجلها ، فالظروف التي ولد في ظلها الدستور البريطاني ليست ذاتها التي ولد في ظلها الدستور الألماني والإيطالي والهندي والياباني ، وهي ليست ذات الملامح منسوخة من بعضها البعض ، لكنها توصف جميعاً بأنها دساتير برلمانية .

وفي الجزائر لم تكُن ملامح النظام البرلماني من مُستجدات دستور سنة 1996 ، لكنها تدعّمت في ظل هذا الدستور مع بروز دور الرئيس على حساب الحكومة ، الأمر الذي دعا بعض الفقه إلى وصف النظام الدستوري الجزائري في ظل دستور 1996 بأنه نصف رئاسي و نصف برلماني ، فتوازن مركز الرئيس الدستوري مع غيره من السلطات في كل دولة برلمانية هو توازن أقل ما يُمكن وصفه بأنه شديد الحساسية .

ويُمكن الجزم بأن الصلاحيات التنفيذية في الدستور الجزائري لسنة 1996 أنيط أغلبها برئيس الجمهورية لا بالحكومة ، ومع ذلك يبقى الدستور محتفظ بصبغته البرلمانية فالتنوع في الأنظمة البرلمانية ناجم أساساً عن

---

1 - محمد بو ضياف – النظام السياسي الجزائري في ظل خيار المصالحة الوطنية (التطورات والمشاهد المُحتملة) ، المجلة العربية للعلوم السياسية ، الجمعية العربية للعلوم السياسية بالتعاون مع مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، ع29 ، س 2011 ، ص 20 – 21 .

توزيع الصلاحيات داخل السُلطة الإجرائية بين رئيس الدولة والحكومة ، أكثر مِما هو ناجم عن توزيع الصلاحيات بين السُلطتين التنفيذية والتشريعية ، إذ أن توزيع الصلاحيات بين هاتين السُلطتين يكاد يكون نفسه في جميع الأنظمة البرلمانية ، أما الأنظمة التي ترجح فيها كفة السُلطة التنفيذية على السُلطة التشريعية هي أما أنظمة شبه برلمانية أو أنظمة برلمانية مُنحرِفة عن المسار البرلماني الصحيح ، ولهذا الانحراف أسبابه الموضوعية والذاتية ، وِفقاً لمعطيات كُل دولة وطبيعة السُلطة فيها والظروف التي تمُر بها .

المبحث الأول

اختيار رئيس الجمهورية وانتهاء ولايته

في النظم الجمهورية ليست العبرة بآلية اختيار الرئيس التي تخرج عن آلية التوارث في أغلب الأحيان ، لكن العبرة باحترام آلية الاختيار التي رسمها الدستور لاسيما ما يتصل بعدد الولايات ، حيث اعتادت الشعوب العربية على مشهد التجاوز ، مرة بذريعة الظروف الاستثنائية وأخرى من خلال تعديل النص الذي يحدد عدد الولايات ، وفي الحالتين الأمر سيان كون النتيجة والمآل ذاته ، أبدية السلطة وربما توريثها .

المطلب الأول

اختيار الرئيس

خص الدستور الجزائري الرئيس بمكانة مُتميزة ، فقد نصت المادة (70) على أنه (يجسد رئيس الجمهورية ، رئيس الدولة ، وحدة الأمة ، وهو حامي الدستور ، ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها ، له أن يخاطب

الأمة مُباشرة) . وتدعيماً لدور الرئيس في الحياة الدستورية ، وانسجاماً مع الصلاحيات التي تمتع بها ، أشارت المادة (71) إلى أن الرئيس يُنتخب مباشرة مِن قِبل الشعب (يُنتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري ، يتم الفوز في الانتخاب بالحصول على الأغلبية المُطلقة من أصوات الناخبين المُعبر عنها ويحدد القانون الكيفيات الأخرى للانتخابات الرئاسية) .

وعلى حد سواء مع كُل الدساتير المُعاصرة ، حددت المادة (73) من الدستور الجزائري ، الشروط الواجب توافرها في الرئيس ، وهي :-

أولاً- يتمتع فقط بالجنسية الجزائرية الأصلية :- المُلاحظ أن الدستور الجزائري قيّد حق الترشيح لرئاسة الجمهورية بحامل الجنسية الأصلية دون المُكتسبة وهو قيد جرى تبنيه مِن قِبل جميع الدساتير العربية . ونرى فيه قيد وليس شرط تنظيمي بلحاظ أن الجنسية شرط والأصلية قيد ، في الوقت الذي نصت فيه المادة (31) من الدستور على أنه (تستهدف المؤسسات الدستورية ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات بإزالة العقبات التي تعوق تفتح شخصية الإنسان ، وتحول دون مشاركة الجميع الفعلية في الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية) . ومِن المؤكد أن قيد الجنسية الأصلية ، يُعيق المشاركة في الحياة السياسية وتحديداً الترشح لرئاسة الجمهورية لاسيما في ظل مجتمع خضع لأكثر من قرن ونيف للاحتلال الفرنسي .

وحيث أن المادة (31) تُشير إلى أن المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات ، فكان الأولى تحقيق المساواة في حق الترشح بين حامل

الجنسية الأصلية والمُكتسبة مع إيراد أي شرط تنظيمي يرى المُشرع الدستوري فيه كفالة للتحقق من الولاء للدولة والإخلاص للوطن ، كاشتراط مرور مُدة معينة على اكتساب الجنسية ، أو الإقامة المُستمرة في الدولة لمُدة معينة بعد اكتساب الجنسية أو أي شرط تنظيمي آخر .

واشترطت المادة (1/31) في المُترشح لرئاسة الجمهورية ، أن لا يكون حاملاً لجنسية أخرى (يتمتع فقط بالجنسية الجزائرية الأصلية) . على ذلك ليس لحامل الجنسية الأجنبية إضافة للجزائرية الأصلية الترشح لرئاسة الجمهورية إلا إذا تنازل عن جنسيته الأجنبية قبل الترشح .

ويبدو أن إيراد هذا الشرط أمراً منطقياً يتلاءم وحساسية المنصب ومحورية الدور الذي يضطلع فيه الرئيس في الجزائر في ظل دستور 1996 ، إذ تتركز غالبية الصلاحيات التنفيذية الهامة بيد الرئيس لا بيد رئيس الحكومة .

وفي إطار ذات الشرط أوجبت الفقرة الخامسة من المادة (73) في زوجة المُترشح لرئاسة الجمهورية ، أن تكون حاملة للجنسية الجزائرية ، دون أن تشترط الجنسية الأصلية (يثبت الجنسية الجزائرية لزوجه) ، على ذلك للمتزوج من الأجنبية الحاصلة على الجنسية الجزائرية الترشح لرئاسة الجمهورية كما لم تشترط الفقرة الخامسة تخلي الأجنبية عن جنسيتها الأصلية كشرط لترشح زوجها للرئاسة ، على ذلك يجوز لزوجة المُترشح أن تكون حاملة لأكثر من جنسية إلى جانب جنسيتها الجزائرية .

ثانياً- أتم الأربعين من عمره يوم الانتخاب :- ونرى أن هذا السن يوفر الحد الأدنى من الخبرة والحِنكة السياسية في المُرشح لرئاسة الدولة ، لاسيما وأن

مجتمعاتنا العربية وشعوبها قد لا تتقبل فكرة تولية رئيس بسن أصغر من هذا السِن على عكس المجتمعات الأوروبية والأجنبية عموماً ، حيث لا يشكل عمر المُرشح عائقاً دون انتخابه ، بل أن سِن المرشح الأصغر قد يكون حافزاً لانتخابه ، باعتبار أنه الأقدر على بذل المزيد من الجهد البدني والمتابعة الميدانية .

ثالثاً- يتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية :- والمُلاحظ أن هذا الشرط يرتبط ارتباط لازم بالشرط السابق (سِن المُرشح) حيث ميز المُشرع الجزائري بين سِن الرُشد المدني وسِن الرُشد السياسي بالنسبة للمُرشح لرئاسة الدولة .

وتبع هذا التمييز ، تمييز بين الحقوق المدنية والسياسية ، مِن هُنا اشترطت المادة (4/31) من الدستور أن يكون المُرشح مُتمتِعاً بالحقوق المدنية والسياسية ، حيث ينصرف معنى الحقوق المدنية إلى الحقوق التي لا تنفصل عن ذات الإنسان نفسه ، فلِكُل إنسان الحق في الحياة وسلامة شخصه .

أما الحقوق السياسية فتعني تلك الحقوق التي تتقرر للشخص باعتباره عضواً في الجماعة السياسية ، لتمكينه من المُشاركة في توجيه شؤون الدولة كحق الانتخاب والترشيح .

رابعاً- يدين بالإسلام :- جرى النص في بعض الدساتير المُعاصرة الأجنبية منها والعربية على دين رئيس الدولة أو مذهبه ، ومثل هذا النص عادة يرد في دساتير الدول التي تحسم فيها الأغلبية لصالح دين أو مذهب مُعين .

ويتجاهل الدستور إيراد مثل هذا النص في الدول التي لا تحسم فيها هذه المسألة لصالح أحد الأديان أو المذاهب ، فإيراد هذا النص فيها يعني ابتكار وسيلة لإثارة النِزاع في الدولة وتعميق الفرقة بين أديانه وطوائفه .

وقد يتجاهل المُشرع الدستوري النص على الدين الرسمي للدولة أو دين أو مذهب رئيس الدولة ، إذا كانت المسألة محسومة لصالح دين أو مذهب مُعين ، مع وجود الأديان والمذاهب الأخرى ، كأن يستحوذ أحد الأديان على أغلبية تفوق 80 ٪ أو 90 ٪ ففي مثل هذه المُجتمعات أو الدول يُعد إيراد النص على دين رئيس الدولة وعدمه سواء ، لكن هذا المبدأ يبقى مُقيداً في الأديان التي تُحرم تولية أصحاب الديانات الأخرى على إدارة شأنها في سدة الرئاسة ، كالدين الإسلامي الذي يُحرّم تولية غير المسلم على المسلم .

واشترط الدستور الجزائري في رئيس الدولة أن يكون مُسلماً ، ويبدو هذا الشرط مُنسجِماً مع النص في المادة (2) على أنه (الإسلام دين الدولة) ، فإيراد هذا المبدأ يعني التلازم الحتمي بينه وبين كون الإسلام دين لرئيس الدولة .

خامساً- المُشاركة في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولوداً قبل يوليو 1942 :- ويبدو أن هذا الشرط جاء لتأكيد وطنية المُرشح لرئاسة الدولة ، مِن خلال مُشاركته في الثورة الجزائرية الكُبرى ، لكن التحديد الزمني الذي أورده الدستور يُثير التساؤل لماذا هذا التحديد ، هذا إضافة إلى أن هذا السِن يعني مشاركة من بلغ اثنا عشر سنة من العمر في الثورة ، وحرمان من لم

يُشارك في هذا السن فيها بلحاظ أن هذا السِن مُبكر إلى حد كبير ، وليس الشائع فيه المُشاركة في الثورات والأحداث التي تطيح بالرؤساء والمحتلين .

سادساً- عدم المُشاركة والدي المُرشح أو أحدهما في التآمر على ثورة أول نوفمبر 1954:- وورد النص على هذا القيد في الفقرة السابعة من المادة (73) من الدستور ، ونرى أن هذا القيد يتعارض ومبدأ شخصية العقوبة ، هذا إضافة إلى أنه قد يحرم مرشح شارك في الثورة ودعم نشاطها بأي شكل مِن الأشكال وقارعها أحد والديه ، وكان الأولى إيراد هذا الحظر وتحديده بمن قارع الثورة وناصبها العداء دون مدّ هذا القيد إلى الوالدين .

ثامناً- أن يقدم تصريح بمُمتلكاته العقارية والمنقولة داخل الجزائر وخارجها :- وكان الأولى عدم إيراد هذا الشرط في الدستور ، كونه يخرج عن الشروط اللصيقة بشخص المرشح ، هذا إضافة إلى أن هذا الشرط يعني الكشف والتصريح عن مسائل شخصية لا يود المُرشح الإفصاح عنها عند الترشح ، والأمر لا يعدو كونه ترشيحاً فقط وليس تقلد سدة الرئاسة ، وكان الأولى إيراد هذا الشرط في مرحلة لاحقة ، وتحديداً بعد فوز المُرشح بسدة الرئاسة ضماناً لعدم إثراء المُرشح على حسب الدولة والشعب وإساءة استخدام المنصب .

ويبدو أن الدستور أورد الشروط الرئيسية الواجب توافرها في المُرشح لرئاسة الدولة ، وترك للمُشرع العادي صلاحية إيراد شروط أخرى قد تستجد الحاجة لها ، أو قد يكون المُشرع الدستوري أغفلها ، فقد نصت المادة (73/تاسعاً) على أنه (تحدد شروط أخرى بموجب القانون) .

وربما كان من أبرز الشروط التي لم ينص عليها المُشرع الدستوري صراحة ، هو شرط التعليم و يبدو أن عدم إيراد هذا الشرط كان عن قصد ، وليس إغفالاً ، إذ لم يرد النص على الشرط أيضاً في تلك الواجب توافرها في أعضاء السُلطة التشريعية .

وضمناً يمكن استنتاج توافر هذا الشرط في المُرشح لرئاسة الدولة ، فمن غير المنطق انتخاب شخص لا يجيد القراءة أو الكتابة أو ذا تعليم محدود ، كحصوله على الشهادة الابتدائية أو حتى الثانوية في زمن يتنافس على سدة الرئاسة في العالم المتطور مرشحين حاصلين على أعلى الشهادات العلمية أو حتى من الحاصلين على جوائز علمية عن اختراع أو ابتكار ، بل أصبحت كبريات الجامعات العالمية تتنافس في إعداد خريجيها مِمّن اعتلوا سدة الرئاسة .

وحسماً لهذا الشرط البالغ الأهمية كان على المُشرع الدستوري الجزائري النص عليه صراحة ، مع تحديد الحد الأدنى للتحصيل العلمي للمُرشح .

وحدد الدستور مُدة ولاية الرئيس بخمس سنوات [1] وهي مُدة كافية لتحقيق ما وعد به الرئيس ناخبيه في حملته الانتخابية ، وكفيلة أيضاً بتحديد معالم سياسته .

وحتى سنة 2009 كانت المادة (74) تُجيز إعادة انتخاب الرئيس لولاية ثانية فقط ، وفي هذا العام طرأ تعديل دستوري هام أجاز إعادة انتخاب الرئيس لعدد غير محدود مِن الولايات ، ما يعني تأبيد انتخاب

---

[1] - م (74) من دستور الجزائر لعام 1996 .

الرئيس ضِمناً ، إذ جرت التجربة الدستورية في البلاد العربية على أن الرئيس يخلد في سدة السُلطة ، سواء حدد الدستور عدد مرات انتخابه أم لم يُحددها ، ولا يغادرها إلا على أثر ثورة أو انقلاب ، وتُعد لبنان المثَل العربي النادر لتداول الرئاسة سِلماً و بالأساليب الديمقراطية .

ويبدأ احتساب مُدة الخمس سنوات مِن تاريخ أداء الرئيس اليمين أمام الشعب بحضور الهيئات العُليا في الأمة ، في الأسبوع التالي لانتخابه . [1]

وفي حالة شغور منصب الرئيس لأي سبب مِن الأسباب حل محله رئيس مجلس الأمة لمُدة أقصاها ستون يوماً ، يتم خلالها انتخاب الرئيس الجديد .[2] وإذا تزامن شغور سدة الرئاسة مع شغور رئاسة مجلس الأمة ، يجتمع المجلس الدستوري وجوباً ، ويثبت بالإجماع الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية وحصول المانع لرئيس مجلس الأمة وفي هذه الحالة يتولى رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة ولمدة أقصاها ستون يوماً يجري خلالها انتخاب الرئيس الجديد وفي كل الأحوال ليس لِمن حل مؤقتاً محل رئيس الدولة (رئيس مجلس الأمة – رئيس المجلس الدستوري) الترشح للانتخابات الرئاسية . [3]

المطلب الثاني

انتهاء ولاية الرئيس

---

[1] - م (75) من دستور الجزائر لعام 1996 .
[2] - م (6/88) من دستور الجزائر لعام 1996 .
[3] - م (7/88) من دستور الجزائر لعام 1996 .

في الجزائر تنتهي ولاية الرئيس مرة بصورة اعتيادية بانتهاء مُدة ولايته وعدم اختياره لولاية أخرى أو لعدم ترشحه لولاية جديدة أو لاستنفاذه عدد الولايات التي حددها الدستور .

وقد تنتهي استثناء ، بالاستقالة أو الإقالة أو الوفاة أو العجز أو بالثورة أو بالانقلاب . ونص الدستور الجزائري على حالة (الإقالة – الاستقالة – العجز – الوفاة) دون أن يُشير إلى حالتي الثورة أو الانقلاب ، لأن الدستور في الأغلب الأعم أو دائماً يسقط بالثورة أو الانقلاب ولا تنتهي ولاية الرئيس بها فقط .

وسنبحث في حالات انتهاء ولاية الرئيس استثناء .

الفرع الأول

الإقــالــة

ينصرف معنى الإقالة هنا ، إلى سحب الثقة عن الرئيس بعد إدانته بارتكاب جريمة مُعينة ، وفي الدستور الجزائري لسنة 1996 لا تنتهي ولاية الرئيس بالإقالة إلا نتيجة لإدانته بجريمة الخيانة العُظمى . فقد نصت المادة (158) منه على أنه (تؤسس محكمة عُليا للدولة ، تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يُمكن وصفها بالخيانة العُظمى ....) .

والمُلاحظ أن الدستور الجزائري لم يُحدد الجهة التي توجه الاتهام للرئيس وكان الأولى بالدستور حسم هذه المسألة بالغة الأهمية ، وعدم ترك تنظيمها لقانون خاص وهو ما قد يُثير الخِلاف ، أو يجعل الجهة التي تتولى الاتهام قابلة للتغيير المُستمر بفعل التعديل التشريعي .

وأوكل الدستور للمحكمة العُليا صلاحية محاكمة الرئيس عن التهمة الموجهة إليه بارتكاب جريمة الخيانة العُظمى ، وأحال على قانون خاص تنظيم تشكيل المحكمة وتحديد اختصاصاتها وإجراءات السير بالدعوى أمامها .

الفرع الثاني

الاستقالة

لرئيس الجمهورية وعلى حد سواء مع كُل الموظفين وشاغلي المناصب العُليا في الدولة مغادرة منصبه قبل انتهاء مُدة ولايته بالاستقالة .

والمُلاحظ أن الدستور الجزائري جاء قاصراً في تنظيمه لاستقالة الرئيس ، فلم يشترط تقديم الاستقالة كتابة ، (...... في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته ، يجتمع المجلس الدستوري وجوباً ، ويثبت الشغور

النهائي لرئاسة الجمهورية ......) . [1] في الوقت الذي يفترض تقديم الاستقالة كتابة للتحقق من توافر الإرادة الحرة الصريحة للرئيس بمغادرة المنصب ، وإثبات هذه الإرادة في حالة الخلاف بشأن انصراف نية الرئيس إلى مغادرة المنصب نهائياً أو بصورة مؤقتة لأي سبب من الأسباب . هذا إضافة إلى أن تقديم الاستقالة كتابة تبيح للرئيس سحبها في أي وقت قبل اقترانها بموافقة الجهة التي يُحددها الدستور أو القانون ، أما الاستقالة الشفوية فتثير الخِلاف بشأن آلية سحبها إذا انتفى مُبرِر تقديمها .

والمُلاحظ أن الدستور الجزائري لم يُحدد الجهة التي تقدم لها الاستقالة واكتفت المادة (88) بالإشارة إلى أن المجلس الدستوري يجتمع وجوباً لإثبات الشغور النهائي (.... في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته يجتمع المجلس الدستوري وجوباً ويثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية) .

وكان الأولى بالدستور حسم هذه المسألة البالغة الأهمية ، وضمنياً قد ينصرف الرأي إلى أن استقالة الرئيس تقدم للبرلمان ، وفي هذه الحالة يُثار التساؤل إلى أي المجلسين تُقدم الاستقالة ، هل إلى المجلس الشعبي الوطني أم إلى مجلس الأمة ، حيث يتألف البرلمان الجزائري من مجلسي الشعب الوطني ومجلس الأمة . [2] وإذا افترضنا أن الاستقالة تُقدم إلى أي من مجلسي البرلمان ، فهل تُعد نافذة بمُجرد تقديمها أم لابُد مِن موافقة المجلس الصريحة وبأي أغلبية ، ونستبعد انصراف إرادة المُشرع الدستوري إلى أن

---

[1] - م(88) من دستور الجزائر لعام 1996 .
[2] - م (98) من دستور الجزائر لعام 1996 .

الاستقالة تُقدم إلى المجلس الدستوري حيث قصرت المادة (88) من الدستور مُهمة المجلس الدستوري على إثبات الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية .

الفرع الثالث

العجز النهائي

بعد انتخاب الرئيس واعتلائه سدة الرئاسة ، قد يتعرض لمانع صحي يمنعه من الاستمرار بمُمارسة مهام عمله ، حيث يتطلب عمل الرئيس قدرة بدنية وعقلية ولاسيما في ظل الدستور الجزائري حيث يضطلع الرئيس بمهام بالغة الأهمية والخطورة في الميدان التنفيذي والتشريعي وحتى القضائي.

وأشار الدستور الجزائري لحالتي العجز المؤقت والنهائي ، وأورد أحكاماً تفصيلية لها ، فقد نصت المادة (88) منه على أنه (إذا استحال على رئيس الجمهورية أن يُمارس مهامه بسبب مرض خطير ومُزمِن يجتمع المجلس الدستوري وجوباً وبعد أن يتثبت من حقيقة هذا المانع بكل الوسائل المُلائمة ، يقترح بالإجماع على البرلمان التصريح بثبوت المانع يعلن البرلمان المُنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي (3/2) أعضائه ، ويكلف بتولي رئاسة الدولة بالنيابة مُدة أقصاها خمسة وأربعون (45) يوماً رئيس مجلس الأمة الذي يُمارس صلاحياته مع مراعاة أحكام المادة 90 من الدستور) .

وفي حالة استمرار المانع بعد انقضاء خمسة وأربعين (45) يوماً ، يعلن الشغور بالاستقالة وجوباً حسب الإجراء المنصوص عليه في الفقرتين

السابقتين وطِبقاً لأحكام الفقرات من هذه المادة .... والمُلاحظ أن الدستور لم يحسم مسالة غاية في الأهمية ، هي الخِلاف بين المجلس الدستوري والبرلمان بشأن ثبوت المانع النهائي للرئيس ، فقد يرى المجلس الدستوري أن الرئيس عاجز بصورة نهائية عن مُمارسة مهام عمله في الوقت الذي يرى فيه البرلمان ، أن المانع قد زال وأصبح الرئيس قادر على مُمارسة مهامه . ويبدو أن القرار النهائي في ذلك للبرلمان بدليل أن المادة (88) تُشير إلى أن ثبوت المانع في البرلمان لابُد أن يثبت بأغلبية ثلثي أعضائه ، وعدم تحقق هذه الأغلبية يعني عدم ثبوت المانع واستمرار الرئيس بمُمارسة مهام عمله .

ومِن المؤكد أن الاعتبارات السياسية والكتلة النيابية التي ينتمي لها الرئيس تلعب دوراً مِحورياً في تقرير ثبوت المانع مِن عدمه . ويبدو أن الدستور الجزائري لم يخول الرئيس صلاحية الطعن بقرار ثبوت المانع أمام أي سُلطة في دولة ، وعلى الرئيس مغادرة سدة الرئاسة بمُجرد صدور قرار ثبوت المانع من المجلس الدستوري والبرلمان بأغلبية ثلثي أعضائه وإن كان قادراً مِن الناحية الفعلية على مُمارسة مهام عمله ، أو أن العزل بحجة العجز الصحي كان لأسباب سياسية.

الفرع الرابع

الــوفـــاة

نص الدستور الجزائري صراحة على أن ولاية الرئيس تنتهي بالوفاة ، وفي هذه الحالة يجتمع المجلس الدستوري وجوباً لإثبات حالة الشغور النهائي وإبلاغها فوراً إلى البرلمان الذي يجتمع وجوباً ، وفي هذه

الحالة يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة ولا يحق لرئيس الدولة المُعين بهذه الطريقة أن يترشح لرئاسة الجمهورية .

وإذا تزامنت وفاة الرئيس مع شغور رئاسة مجلس الأمة لأي سبب من الأسباب ، يجتمع المجلس الدستوري وجوباً ويثبت بالإجماع الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية وحصول المانع لرئيس مجلس الأمة ، وفي هذه الحالة يتولى رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة . وليس له الترشح لرئاسة الدولة في الانتخابات التي تجري لانتخاب الرئيس خِلال فترة توليه الرئاسة مؤقتاً .[1]

المبحث الثاني

صلاحيات الرئيس

على الرغم من تبني الدستور الجزائري لسنة 1996 ، النظام البرلماني أسلوبا للحكم ، إلا أنه اختار أن يكون هذا النظام متطوراً ، يتلاءم وطبيعة المُجتمع الجزائري والظروف السياسية والأمنية التي مرت بها الجزائر بعد إلغاء نتائج الانتخابات البرلمانية مِن قِبل الرئيس السابق اليمين زروال .

[1] - م (88) من دستور الجزائر لعام 1996 .

وفي ظل دستور سنة 1996 اختص الرئيس واشترك في مُمارسة صلاحيات غاية في الأهمية ، حتى بدا الرئيس وكأنه رئيس في نظام رئاسي أو خاص حيث فاقت صلاحياته في الكثير من المواطن صلاحيات الرئيس في الولايات المُتحدة وروسيا الاتحادية .

المطلب الأول

اقتراح تعديل الدستور وإصداره

صدر الدستور الجزائري لسنة 1996 في ظروف سياسية وأمنية غاية في الصعوبة والحساسية ، وسعى واضعو الدستور إلى تقوية الرئيس وإبراز دوره لفرض هيبة الدولة ونفوذها على جميع أرجاء الدولة ومواطنيها .

وانطلاقاً من هذا الفهم خول الدستور الجزائري الرئيس حق اقتراح تعديل الدستور[1] ، إضافة لثلاثة أرباع أعضاء غرفتي البرلمان مُجتمعين معاً . [2] ويعرض اقتراح الرئيس بالتعديل على المجلس الشعبي الوطني ثم على مجلس الأمة فإذا نال هذا الاقتراح تأييد ثلاثة أرباع أعضاء كل مجلس [3] ، يعرض على الاستفتاء الشعبي خلال مُدة خمسين (50) يوماً التالية للتصويت عليه في مجلسي البرلمان . فإذا جاءت النتيجة مؤيدة للاستفتاء ، يصدر الرئيس التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب .

---

[1] - م (174) من دستور عام 1996 .
[2] - م (177) من دستور عام 1996 .
[3] - م (174) و م(120) من دستور الجزائر لعام 1996 .

وللرئيس تجاوز الاستفتاء الشعبي إذا اعتقد أن التعديل المُقترح لن ينال التأييد ، مِن خلال عرض اقتراحه على المجلس الشعبي الوطني ثم مجلس الأمة ، فإذا نال أغلبية وتأييد ثلاثة أرباع المجلسين ، عُرِض على المجلس الدستوري للتحقق من عدم تقاطعه والمبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري وحقوق الإنسان والمواطن وحرياتهما ولا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية للسُلطات والمؤسسات الدستورية وبعد صدور تقرير المجلس الدستوري الإيجابي ، يكون للرئيس إصدار قانون التعديل الدستوري . [1]

وبهذا الأسلوب صدر التعديل الدستوري سنة 2009 والذي أطلق عدد الولايات التي للرئيس الترشح لها ، بعد أن حددتها المادة (74) بنصها الأصلي بخمس سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة فقط .

المطلب الثاني

الصلاحيات التشريعية

على الرغم من تبني الدستور الجزائري النظام البرلماني أسلوبا للحكم ، إلا أن الرئيس خُول عديد بل الكثير من الصلاحيات الدستورية الهامة في المجال التنفيذي والتشريعي والقضائي ، بصورة مُباشرة أو مِن خلال أتباعه في السُلطتين التنفيذية والتشريعية .

وفي هذا المطلب سنبحث في صلاحيات الرئيس التشريعية تِباعاً :-

---

[1] - م (176) من دستور الجزائر لعام 1996 .

الفرع الأول

حق اقتراح القوانين

في النظام البرلماني يُمثل ميدان التشريع والرقابة السياسية الميدان الطبيعي للبرلمان ، لكن الميدان التشريعي في هذا النظام ليس حُكراً على البرلمان ، إذ غالباً ما تمنح الحكومة حق التقدم بمشاريع القوانين ، بل قد يُقصر هذا الحق على الحكومة إذا كان القانون ذا طبيعة مالية .

ولم يخرج الدستور الجزائري لسنة 1996 عن هذا الاتجاه العام إذ نصت المادة (119) منه على أنه (لِكُل من رئيس الحكومة والنواب حق المُبادرة بالقوانين ، تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون (20) نائباً ، تعرض مشاريع القوانين على مجلس الوزراء ، بعد الأخذ برأي مجلس الدولة ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني) .
على ذلك ليس للرئيس حق اقتراح مشاريع القوانين ، لكن الرئيس في الواقع يُمكن أن يُمارس هذا الحق مِن خلال رئيس الحكومة ، الذي انفرد الرئيس في اختياره وكلفه بتشكيل الحكومة [1] ، بغض النظر عن خوضه الانتخابات التشريعية أم لا ، وبغض النظر عن الأغلبية البرلمانية التي حصل عليها إذا ما خاض الانتخابات ، فالمُحدِد الوحيد في هذا الاختيار ، مدى ولاء رئيس الحكومة للرئيس وهو غالباً ما يكون مِن ذات الحزب الذي ينتمي له الرئيس ، وإذا لم يكن من حزبه فولائه مضمون للرئيس رداً لجميل الرئيس الذي اختاره رئيساً للحكومة ولولا الثقة الرئاسية لما تسنم هذا المنصب .

---

[1] - م (5/77) من دستور الجزائر .

كما يُمكن أن يُمارس الرئيس حق اقتراح القوانين مِن خلال أتباعه من النواب في السُلطة التشريعية ، وهُم غالباً ما يُشكلون الأغلبية البرلمانية ، ما يعني هيمنتهم على حق الاقتراح ، إذ أوجبت المادة (119) تقديم مشروع القانون مِن قِبل عشرين (20) نائب في الأقل (....... تكون اقتراحات القوانين قابلة للمناقشة إذا قدمها عشرون 20 نائباً ...). ومِن غير المتوقع أن يجدف النائب باتجاه مُعاكس للرأي الذي يتبناه الرئيس أو لتوجهه التشريعي ، أو توجيهه بطرح مشروع قانون أو تبنيه . على ذلك يُمكن وصف حق الرئيس في اقتراح القانون حق احتكاري ، أو على الأقل أن الرئيس يُمارس دوراً محورياً في هذا الميدان مِن خلال رئيس الحكومة وأتباعه من البرلمانيين ، مع ملاحظة أن الرئيس يشرف رسمياً على حق الاقتراح الحكومي ، مِن خلال ترؤسه لمجلس الوزراء (يضطلع رئيس الجمهورية....يرأس مجلس الوزراء) .[1]

الفرع الثاني

حق الاعتراض على القوانين

استكمالاً لحق الرئيس غير المُباشر في اقتراح القوانين ، منح الدستور الجزائري لسنة 1996 ، الرئيس حق الاعتراض التوقيفي على مشاريع القوانين ، إذ قد يتمكن نواب المعارضة من تمرير مشروع قانون لا ترضى عنه الإرادة الرئاسية ، من هنا خول الدستور الجزائري الرئيس حق الاعتراض التوقيفي ، الذي يعني في الواقع حق الاعتراض الاسقاطي ، إذ أوجب الدستور في القراءة الثانية توفر أغلبية الثلثين من أعضاء المجلس

[1] - (4/77) من دستور عام 1996 .

الشعبي الوطني لتمرير القانون ، وهي أغلبية لا يُمكن توفرها بحال من الأحوال ، إذ لا يُمكن أن يصوت نواب الموالاة للرئيس لصالح القانون الذي اعترض عليه الرئيس . فقد نصت المادة (127) من الدستور على أنه (يُمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ إقراره ، وفي هذه الحالة لا يتم إقرار القانون إلا بأغلبية ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني) .

واعتراض الرئيس على مشروع القانون قد ينصب على المشروع بأكمله أو على بعض نصوصه ، وفي الحالتين يُعاد المشروع كاملاً إلى المجلس الشعبي الوطني للنظر في النصوص المطعون فيها .

وجدير ذكره أن المادة (127) لم تُلزم الرئيس ذكر الأسباب التي تبرر اعتراضه على المشروع ، وهو ما يدعم صلاحية الرئيس في الاعتراض ، بل قد يدفعه إلى التعسف في استعمال صلاحيته هذه ، إذ يكون محدده الوحيد سلطته التقديرية ، واعتراض الرئيس قد ينصرف إلى الشكل أو المضمون وفي الحالتين يُعاد المشروع إلى المجلس الشعبي الوطني لإعادة النظر فيه ، وغالباً ما تأتي النتيجة مؤيدة لرأي الرئيس ، وإلا عُدّ ذلك عملاً غير ودي في مواجهة الرئيس أو في تقديره .

الفرع الثالث

حق التصديق والإصدار

لم ينص الدستور الجزائري صراحة على صلاحية الرئيس في المُصادقة على القوانين لكن هذه الصلاحية يُمكن استنتاجها ضمناً من نص المادة (127) من الدستور (يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب إجراء مداولة ثانية في قانون تم التصويت عليه في غضون الثلاثين (30) يوماً الموالية لتاريخ إقراره ......) . لكنه نص في المادة (126) صراحة على صلاحية الرئيس في إصدار القوانين (يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوماً ابتداء من تاريخ تسلمه أياه .....) .

وجدير بالملاحظة أن المُدة المُحددة للإقرار (30) يوم تقف حكماً إذا ما تم الطعن بالمشروع أمام المجلس الدستوري ، وإذا ما قرر المجلس سلامة المشروع من الناحيتين الشكلية والموضوعية تستأنف مُدة الثلاثين يوماً بعد احتساب المُدة السابقة على الطعن . وعلى الرئيس إصدار القانون خِلال المُدة المُحددة ، وهو التزام دستوري على الرئيس وليس للرئيس سُلطة تقديرية بين مُمارسته أو الامتناع عنه ، بحيث يُعد التشريع صادراً حُكماً ، إذ على الرئيس الأمر بالإصدار صراحة ، بخلاف الإقرار الذي يُعد صلاحية تقديرية وإلا عُدّ التشريع مُقر حكماً وضِمناً .

المطلب الثالث

صلاحيات رئيس الدولة التشريعية في الظروف الاستثنائية

الأصل أن التشريع لا يُعد غاية بذاته ، لكنه وسيلة لتحقيق غاية ، هي المحافظة على أمن المجتمع واستقراره ووضع الأمور والحقوق في نصابها . وبغير القانون تسود الفوضى والاضطراب ، إذ تختلط الحقوق

وتتنازع ، ومن المؤكد أن حديثاً لا يمكن أن يدور عن دولة دون قانون ، إذ أصبح هناك تلازم حتمي بين الدولة والقانون .

والقانون وليد زمانه ومكانه ، فما يصلح لمجتمع معين في زمان مُعين ، لا يصلح لمجتمع آخر في نفس الزمان ، بل أنه قد لا يصلح لنفس الدولة في زمن آخر أو في ظرف آخر ، فمُقومات المجتمع وحاجاته في الظروف العادية ليست ذاتها في الظروف الاستثنائية ، مِن هُنا جرت الدساتير على مُعالجة آلية التشريع في الظروف العادية في موضع من الدستور ، وفي الظروف الاستثنائية في موضع آخر .

والضرورة التشريعية التي اقتضت المعالجة المُستقلة ، اقتضت في ذات الوقت التمييز في السُلطة التي تتولى التشريع ، ففي الظروف الاعتيادية يتولى البرلمان صلاحية التشريع ، في الوقت الذي تسند بعض الدساتير صلاحية التشريع لرئيس الدولة أو الحكومة في الظروف الاستثنائية مع وجود البرلمان (اللوائح التفويضية) أو في غيبته (لوائح الضرورة) .

ومُسايرة لهذا التوجه الدستوري الحديث ، أسند الدستور الجزائري للرئيس صلاحية التشريع المشروط في الظروف الاستثنائية ، فللرئيس في الجزائر إصدار لوائح الضرورة واللوائح التفويضية ، وعلى التفصيل التالي :-

الفرع الأول

صلاحيات الرئيس في إصدار لوائح الضرورة

في النظام البرلماني قد يلجأ الرئيس إلى حل البرلمان وِفق الشروط والمحددات الواردة في الدستور ، فيصبح البرلمان في حالة شغور . وللبرلمان أدوار انعقاد تختلف في عددها ومُددِها من دستور لآخر ومِن تشريع لآخر .

وفي حالة شغور البرلمان أو بين أدوار انعقاده قد تستجد ظروف استثنائية تقتضي معالجة تشريعية لا تحتمل التأخير لحين انتخاب المجلس الجديد أو التئامه ، مِن هُنا جرت بعض الدساتير الحديثة على تخويل الرئيس صلاحية التشريع ، والحلول مؤقتاً محل السُلطة التشريعية بشروط ومحددات لكن هذا الحلول المؤقت لا يعني إلغاء دور السُلطة الأصلية أو التجاوز على مبدأ الفصل بين السُلطات . إذ تستلزم الدساتير التي تنص على لوائح الضرورة بعرض هذه اللوائح على البرلمان بعد انتخابه أو التئامه لإقراره و إلا عُدّ لاغياً .

وبموجب المادة (124) من الدستور الجزائري للرئيس إصدار لوائح الضرورة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين أدوار انعقاده ، ما يعني أن ليس للرئيس إصدار هذه اللوائح في حالة شغور مجلس الأمة ، إذ يتألف البرلمان الجزائري من مجلسين الشعبي الوطني ومجلس الأمة .

وربما جاء هذا التمييز انطلاقاً مِن الآلية المُتبعة في اختيار أعضاء المجلسين ، إذ يجري انتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني مُباشرة مِن قِبل الشعب ، في الوقت الذي يجري فيه اختيار ثلثي أعضاء مجلس الأمة بصورة غير مباشرة ، وتعيين ثلث الأعضاء مِن قِبل رئيس الدولة ، فقد

نصت المادة (101) من الدستور على أنه (يُنتخب أعضاء المجلس الشعبي الوطني عن طريق الاقتراع العام المُباشر السِري ، يُنتخب ثلثا (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري من بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي ويُعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة مِن بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمِهنية والاقتصادية والاجتماعية ، عدد أعضاء مجلس الأمة يساوي على الأكثر نصف عدد أعضاء المجلس الشعبي الوطني .....) . وعلى رئيس الجمهورية عرض الأمر التشريعي (لوائح الضرورة) على البرلمان بمجلسيه في أول انعقاد له ، فإذا أقر هذه الأوامر عُدت تشريع عادي وعلى حد سواء مع كافة التشريعات الأخرى ، ورتب كافة آثاره مِن الحقوق والالتزامات وإلا عُدّ لاغياً لا أثر له .

الفرع الثاني

صلاحية الرئيس في إصدار اللوائح التفويضية

في القرون والعقود القريبة الماضية ، كان الحديث عن مبدأ الفصل بين السُلطات باعتباره أحد بل أبرز ضمانات عدم استبداد السُلطة التنفيذية وتحديداً رئيس الدولة وأهم مؤشرات ديمقراطية النظام السياسي .

وبعد حين من الزمن تبين أن هذا المبدأ على إطلاقه لا وجود له ، أو أن تبنيه ضرب مِن ضروب العبث ، وإلا أُصيبت الدولة بالشلل ، مِن هُنا بدأ الحديث يدور عن مبدأ التعاون والرقابة بين السُلطات في كافة الأنظمة الدستورية التقليدية (الرئاسي – البرلماني – المجلسي – المُختلط) . ففي

النظام الرئاسي الأمريكي ، وهو الأكثر جموداً والأشد فصلاً بين السُلطات ، يُمارس الرئيس التشريع مِن خلال نواب حزبه في الكونغرس ، ومِن خلال الرسالة السنوية التي يبعث بها إلى الكونغرس لشرح حالة الإتحاد وما يستلزمه مِن دعم تشريعي ، فهذه الرسالة بمثابة الإيحاء بحاجة وتوجه الرئيس التشريعي ، وهي دليل عمل تشريعي أو مؤشر لأجندة الكونغرس التشريعية .

أما في النظام البرلماني فيبدو التعاون بين الرئيس والبرلمان أكثر وضوحاً ليس مِن خلال نواب حزب الرئيس في البرلمان ، ولكن مِن خلال الحكومة أو تخويل الرئيس مباشرة حق الاقتراح والاعتراض التوقيفي والإسقاطي وحق التصديق والإصدار . وينطبق ذات الأمر على علاقة الرئيس بالبرلمان في النظامين المجلسي والمُختلط .

وإذا كان هذا التعاون قائمٌ ومقر بجوازه ومشروعيته بين الرئيس والبرلمان في الظروف الاعتيادية ، فمِن باب أولى الإقرار بمشروعيته وضرورته في الظروف الاستثنائية ، التي يكون فيها أمن الدولة واستقرارها في خطر ، بفعل التهديد الخارجي أو الاضطراب الداخلي . وانطلاقاً مِن هذا الفِهم ، وإقراراً بحاجة الدولة لتخويل الرئيس صلاحية التشريع استثناء ، خول الدستور الجزائري الرئيس صلاحية إصدار اللوائح التفويضية عِند إعلان حالة الطوارئ أو الحصار ، فقد نصت المادة (124) من الدستور على أنه (لرئيس الجمهورية أن يشرح بأمر ..... في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور .....) . وبالعودة إلى المادة (93) من الدستور نجد أنها تنص على أنه (يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة المُلِحة ، حالة الطوارئ أو الحصار ، لِمُدة مُعينة بعد اجتماع

المجلس الأعلى للأمن ، واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ، ورئيس الحكومة ، ورئيس المجلس الدستوري ، ويتخذ كل التدابير لاستتباب الأمن) .

على ذلك للرئيس في الجزائر صلاحية إصدار أوامر لها قوة التشريع عند حالة الطوارئ أو الحصار ، واللافت أن الدستور لم يُلزم الرئيس بعرض هذه الأوامر على البرلمان لإقرارها أسوة بحالة الضرورة أو لوائح الضرورة وهو ما يفسح المجال واسعاً لاستبداد الرئيس وتجاوزه على صلاحيات السُلطة التشريعية لاسيما وأن الرؤساء المُتعاقِبون على سدة الرئاسة في الجزائر تبايعوا على إعلان حالة الطوارئ منذ سنة 1991 وحتى سنة 2011 ، ولم يُنهِ الرئيس عبد العزيز بو تفليقة حالة الطوارئ في سنة 2011 إلا مُضطراً تحت ضغط التهديد الشعبي والحِراك الحزبي على أثر سقوط نظام حكم معمر القذافي في ليبيا وحسني مبارك في مصر ، وعلي عبد الله صالح في اليمن ، وزين العابدين بن علي في تونس ، وبشار الأسد في سوريا .

فقد أعلنت حالة الحصار والطوارئ في الجزائر أول مرة بموجب المرسوم الرئاسي 169/91 في 4 حزيران 1991 بفعل موجة العنف التي ضربت الجزائر مِن أقصاها إلى أقصاها ، وبعد رفعها بفترة قصيرة أعلنت مرة أخرى بموجب المرسوم الرئاسي 44/92 ولمدة اثنا عشر شهراً واعتباراً من 9 شباط 1992 وتم تمديده لأجل غير مُسمى بموجب المرسوم التشريعي 2/93 في 6 آذار 1993 ولم يعلن عن انتهاء حالة الطوارئ إلا في 23 آذار 2011 على أثر التهديد والتلويح بثورة قد تنتهي إلى الإطاحة بالرئيس .

وجدير ذكره أن حالة الطوارئ والحصار لا تُعلن في الجزائر إلا بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري .

ونظرياً يبدو أن المُشرع الدستوري وفرّ الضمانات اللازمة لعدم اللجوء إلى إعلان حالة الطوارئ والحِصار إلا إذا توفرت مُبرِراتها ، مِن خلال إلزام الرئيس باستشارة رئيسي مجلسي البرلمان ورئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن .

وفي الواقع نرى أن لا قيمة للضمانات التي وفرها الدستور لإعلان حالة الطوارئ والحصار بلحاظ أن رئيس الدولة هو القائد الأعلى للجيش ، وهو المسئول عن الدفاع الوطني ، يتولى تعيين القادة العسكريين ومسؤولي الأجهزة الأمنية ورئيس المجلس الدستوري .

ونظرياً يتولى البرلمان بمجلسيه اختيار رئيسه ، ولكن في الواقع أن رئيس المجلس الشعبي الوطني يجري اختياره عادة من حزب الرئيس ، بل هو من قادة الحزب ، ومِن بين الأعضاء الذين يُعينهم الرئيس يجري اختيار رئيس مجلس الأمة .

ويُعين الرئيس ، رئيس الحكومة وتشكيلة دستورية على هذا النحو فرضها الدستور والواقع هل مِن المتوقع أن تعترض على قرار الرئيس القاضي بإعلان حالة الطوارئ أو الحصار ؟ وهل مِن المتوقع أن تتبنى رأياً مُخالفاً ؟ هذا إضافة إلى أن المادة (93) من الدستور ، تشير إلى أن الرئيس يستشير رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة ، ورئيس المجلس الدستوري ، ما يعني أن الرئيس يستمع لرأي

الرؤساء في الحكومة والسُلطة التشريعية ويستشيرهم ، ولا يكون مُلزماً بتبني رأيهم . هذا إذا ما عرضوا رأياً مُخالِفاً ، وبالتالي نرى أن لا قيمة للضمانات التي نص عليها الدستور الجزائري عند إعلان حالة الطوارئ والحصار .

المطلب الرابع

صلاحيات الرئيس بالتعيينات السيادية

خول الدستور الجزائري ، الرئيس صلاحيات واسعة في إجراء التعيينات ، وأورد في هذا المجال عبارات عامة ، بحيث يُمكن للرئيس التوسع في تفسيرها لتشمل أكبر عدد وفئة من الموظفين . فقد نصت المادة (1/78) على أنه (يُعين رئيس الجمهورية .... الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور) . فهذا النص العام مِن المؤكد أنه يستوعب كل الوظائف الواردة في الدستور ، مع ملاحظة التخصيص في التعيين في بعض الوظائف ، إذ أسندت مهمة التعيين فيها لمؤسسات وجِهات دستورية مُحددة ، وتكون هي المُختصة بالتعيين عملاً بمبدأ الخاص يُقيد العام .

ونصت الفقرة الثانية من المادة (78) على أنه (يعين الرئيس ..... في الوظائف المدنية والعسكرية) . ويقيناً أن المقصود بهذه الصلاحية أن الرئيس يُعين شاغلي الوظائف المدنية والعسكرية العُليا من القيادات ، ولا

ينصرف إلى اضطلاع الرئيس بتعيين كُل من يشغل وظيفة مدنية أو عسكرية .

وأناط الدستور بالرئيس صلاحية التعيين في مجلس الوزراء (يُعين رئيس الجمهورية ..... التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء) . [1]

وإضافة إلى النص العام الوارد في التعيينات ، نصت المادة (78) من الدستور على تولي الرئيس مهمة التعيين في بعض الوظائف المِحورية والهامة في الدولة ، وتتمثل بالمناصب القيادية والتي مِن أبرزها :-

الفرع الأول

تعيين رئيس مجلس الدولة

يُمثِل مجلس الدولة في الجزائر المرجع الأعلى للقضاء الإداري ، فقد تبنت الجزائر نظام القضاء المزدوج ، إذ ينظر القضاء العادي في المنازعات المدنية والجنائية والتجارية والأحوال الشخصية ، وينظر القضاء الإداري في المنازعات الإدارية أو تلك التي تكون الدولة طرفاً فيها .

وإضافة لكونه المرجع الأعلى للقضاء الإداري ، يتولى مجلس الدولة مُهِمة تقديم الرأي الاستشاري في المجال الإداري . على ذلك تُعد رئاسة المجلس من الوظائف السيادية الهامة ، فمِن خِلال رِئاسته ، يُمكن لرئيس الدولة تمرير العديد من قراراته السيادية الهامة .

---

[1] - م (3/78) من دستور عام 1996 .

وبهذا التعيين تحَكَم الرئيس بواحدة مِن أهم المؤسسات الإدارية ذات الطابع القضائي .

الفرع الثاني

تعيين الأمين العام للحكومة

تُمثل الأمانة العامة للحكومة ، الجهاز الإداري لمجلس الوزراء ، فيه يُعد جدول الأعمال ، ومِن خلاله تُعد الصياغة النهائية للقرار ، وعن طريقه يتم الإبلاغ عن انعقاد مجلس الوزراء في جلسته العادية والاستثنائية .

وللرئيس ولرئيس الحكومة تكليف الأمانة العامة بأي مُهمة تخص عمل الحكومة عموماً . وبموجب المادة (5/78) يعين رئيس الدولة ، الأمين العام للحكومة ، وربما أسندت هذه المهمة للرئيس انطلاقاً من ترأسه مجلس الوزراء . [1]

---

[1] - م (4/77) من دستور عام 1996 .

ومِن خلال الأمانة العامة للحكومة ، يُمكن للرئيس الإشراف على مُجمل عمل الحكومة ومِن خلاله يراقب ما يجري فيه ، وتبقى الأمور تحت سيطرته ورقابته وإشرافه .

الفرع الثالث

تعيين محافظ بنك الجزائر

يُعد البنك المركزي ، مركز القرار المالي للدولة ، ومِن خلاله تُرسم السياسة النقدية ، وهو الضامن لالتزامات الدولة الخارجية ويمُثل رصيد البنك المركزي الاحتياط الستراتيجي لأي دولة ، وكثيراً ما تُبنى علاقات الدولة التجارية مع الدول والشركات الأجنبية اعتماداً على خزين البنك المركزي .

واضطلاع رئيس الدولة بتعيين محافظ البنك المركزي ، يعني إخضاع قلب الدولة المالي النابض لهيمنة الرئيس ورقابته . وتسعى الدول عادة إلى توفير مُستلزمات استقلال هذا البنك ضماناً لاستقلالية قراراته ، وإبقائه في منأى عن أي تغيير حكومي أو رئاسي أو أي خلاف بين مؤسسات الدولة الدستورية ، ويُعد استقلال رئيسه أو محافظه أولى مؤشرات استقلاله ، وبالتالي فإن اضطلاع الرئيس بتعيين المحافظ أو إعفائه يعني فقدان أهم مقومات هذا الاستقلال ، إذ يبقى المحافظ المُعين مِن قِبل الرئيس مديناً له بتولي المنصب .

والمُلاحظ أن الدستور الجزائري لم ينص على الجهة التي تتولى عزل أو إقالة محافظ البنك ، وعملاً بمبدأ من يملك التعيين يملك العزل ، للرئيس في الجزائر صلاحية إقالة محافظ بنك الجزائر .

الفرع الرابع

تعيين القُضاة

نصت المادة (7/78) من دستور الجزائر على أنه (يُعين رئيس الجمهورية ....القضاة) وظاهرياً يبدو أن صلاحية الرئيس هذه شكلية تقتصر على إصدار مرسوم التعيين ، باعتبار أن الرئيس يُصدر المراسيم الرئاسية (يضطلع رئيس الجمهورية .... بوضع المراسيم الرئاسية) . [1]
والواقع أن الرئيس يُمارس دوراً محورياً فعلياً في عملية تعيين القضاة ، إذ يرأس رئيس الدولة ، المجلس الأعلى للقضاء (يرأس رئيس الجمهورية ،

---

[1] - م (7/77) من دستور عام 1996 .

المجلس الأعلى للقضاء).[1] وبموجب المادة (155) من الدستور ، يتولى المجلس الأعلى للقضاء ، تعيين القُضاة ونقلهم وتدرجهم القضائي ، ما يعني أن مصير القضاة يرسمه المجلس الأعلى للقضاء الذي يرأسه رئيس الدولة ، وبحكم هذه الرئاسة ، للرئيس توجيه القضاة والإشراف على عملهم ، باعتباره الرئيس الإداري الأعلى ، ومِن خلال هذه التبعية يفقد القاضي والقضاء عموماً استقلاليته .

وكان حرياً بالدستور الجزائري الفصل بين مؤسسة الرئاسة والقضاء عملاً بمبدأ الفصل المرن بين السُلطات ، وضماناً لاستقلال القضاء وحياديته .

الفرع الخامس

تعيين مسؤولي أجهزة الأمن

لِكُل دولة أجهزة أمنية ، بعضها يختص بالأمن الداخلي ، وبعضها يضطلع بحماية أمن الدولة الخارجي ، ويختلف تشكيل وتسمية وعدد هذه الأجهزة مِن دولة لأخرى ، بل أن تشكيل جهاز الدولة الأمني قد يتغير من زمن لآخر وحسب تغير ظرف الدولة الأمني وحاجتها للاستحداث والإلغاء .

وضماناً لإبقاء كافة الأجهزة الأمنية تحت الرقابة المباشرة للرئيس ، وولائها ، أوكلت المادة (8/78) للرئيس مسؤولية تعيين رؤساء الأجهزة

---

[1] - م (154) من دستور عام 1996 .

الأمنية ، وهُم عادة من حزب الرئيس والموالين له ، وبهذا التعيين ضمن الرئيس ولاء المؤسسة الأمنية وإن كان على حساب الشعب وهذا ما أثبته الواقع في أكثر من مناسبة في الجزائر .

الفرع السادس

تـعيـيـن الــولاة

لا تزال الجزائر وتشريعاتها الدستورية والعادية تستخدم مصطلح الوالي للدلالة على المحافظ ، وفيما مضى كانت الدساتير تُوكِل للرئيس مهمة تعيين المحافظ ضماناً للسير على نهج المركز الإداري .

ومع انتشار مبدأ اللامركزية الإدارية والفدرالية بدأت الدساتير تتجه لتخويل صلاحية اختيار المحافظ أو انتخابه لشعب المحافظة أو مؤسساتها المحلية ، إذ أن هذا الأسلوب في الاختيار يجعل من المحافظ موالياً للمحافظة وشعبها ومكانها ومصالحها ، أكثر من مُجرد ولائه للرئيس ، مع بقائه يعمل تحت إشراف المركز وفي حدود سياسته العامة .

مِن هُنا كان حرياً بالدستور ترك صلاحية اختيار المحافظ لشعب المحافظة أو مؤسساتها ، أما بقاء المحافظ خاضعاً في تعيينه وإقصائه لرئيس الدولة يعني تقييده وبقائه خاضعاً لسياسة الرئيس وتوجهاته ، وهو ما يؤكد توجه الدستور تجاه تركيز المركزية الإدارية.

الفرع السابع

تعيين رئيس المجلس الدستوري

تنقسم الدساتير المُعاصرة في تنظيمها للمؤسسات الدستورية التي تتولى الرقابة على دستورية القوانين وتفسير الدستور وحمايته والبت في صحة نتائج الاستفتاء والانتخابات الرئاسية والبرلمانية بين اتجاهين ، اتجاه ينيط هذه الصلاحية بالقضاء ، وآخر يخولها للمجلس الدستوري .

وتبنى الدستور الجزائري الاتجاه الثاني ، فقد نصت المادة (163) من الدستور على أنه (يؤسس مجلس دستوري يكلف بالسهر على احترام الدستور ، كما يسهر المجلس الدستوري على صحة عمليات الاستفتاء ، وانتخاب رئيس الجمهورية ، والانتخابات التشريعية ، ويعلن نتائج هذه العمليات) .

ويتألف المجلس الدستوري من تسعة أعضاء ، يعين الرئيس ثلاثة منهم واثنان ينتخبهم المجلس الشعبي الوطني واثنان ينتخبهم مجلس الأمة وعضو واحد تنتخبه المحكمة العُليا ، وعضو واحد ينتخبه مجلس الدولة .

ويُعيِن الرئيس رئيس المجلس مِن بين الأعضاء الثلاثة الذين اختارهم .[1] واختيار أعضاء المجلس على هذا النحو ترجح فيه كفة الرئيس على البرلمان ، إذ يختار الرئيس ثلاثة أعضاء في الوقت الذي يختار كل من مجلسي البرلمان عضوين ، كما يبدو رجحان كفة الرئيس من حيث اختيار رئاسة المجلس حيث يجري تعيين الرئيس مِن بين الأعضاء الثلاثة الذين اختارهم الرئيس .

الفرع الثامن

[1] - م (164) من الدستور الجزائري .

تعيين أعضاء ورئيس المجلس الإسلامي الأعلى

نص الدستور الجزائري لسنة 1996 على استحداث مؤسسة خاصة تتولى الحث على الاجتهاد ، وإبداء الحكم الشرعي ، وتتولى هذه المؤسسة رفع التقارير الدورية عن أنشطتها إلى رئيس الجمهورية . [1]

وتتألف هذه المؤسسة (المجلس الإسلامي الأعلى) مِن خمسة عشر عضواً بما فيهم الرئيس يُعينهم رئيس الجمهورية مِن بين الكفاءات الوطنية العُليا ومِن مختلف العلوم .

ويبدو أن تخويل الرئيس مثل هذه الصلاحية أمر مُستغرب ، فما علاقة الرئيس باختيار أعضاء مؤسسة تتولى الإفتاء وإصدار الحكم الشرعي ؟ وما علاقة الرئيس بفتوى الحكم الشرعي كي ترفع المؤسسة له التقارير الدورية عن عملها .

والمُلاحظ أن الدستور لم يحدد على وجه الدقة المؤهلات الواجب توافرها في أعضاء ورئيس المجلس ، وهو ما يفتح المجال واسعاً لرئيس الجمهورية لاختيار أعضاء المجلس وحسب إرادته وتقديره .

المطلب الخامس

الصلاحيات الدولية

بموجب الدستور الجزائري ، يُمارس الرئيس العديد من الصلاحيات ذات الطابع الدولي أو ذات الصلة بالعلاقات الدولية ، و هي :-

---

1 - م (171) من الدستور الجزائري .

الفرع الأول

إبرام المعاهدات والمصادقة عليها

في العلاقات الدولية ، تلعب شخصية الرئيس دوراً محورياً في إدارة هذا الملف فتاريخ الرئيس السياسي وعلاقاته مع القادة السياسيين ودبلوماسيته وطبيعة شخصيته عوامل تؤثر في تطبيع علاقات الدولة الدولية أو تأزمها .

ويتباين دور الرئيس في إدارة الشؤون الخارجية مِن دولة لأخرى متأثراً بدوره المرسوم في الدستور ونظام الدولة وسياستها . ففي الدول الأكثر تقدماً ينحسر دور الرئيس ويتحدد في أضيق نطاق له ويقتصر على تنفيذ السياسة المرسومة في الدوائر المُكلفة بإدارة الشأن الخارجي حيث يتحدد دور كُل سُلطة بنطاق محدد وليس لأي منها التجاوز على الآخر .

وفي الدول الأقل ديمقراطية أو حديثة العهد بها ينفرد الرئيس أو يشترك شكلاً مع سُلطة أخرى في رسم سياسة الدولة الخارجية ، على نحو تتغير معه مع تغير الرئيس الأمر الذي يفسر عدم تبني الدول الأقل تطوراً سياسة خارجية واضحة ، وعدم اعتمادها مصلحة الدولة أساساً ومنطلقاً لها.

وفي الجزائر يختص الرئيس بإبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها ، فقد نصت المادة (9/77) من الدستور على أنه (يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السُلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور بـ ..... يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها) .

وينصرف معنى الإبرام هنا إلى توقيع الاتفاقية ، ولا يقف دور الرئيس عند حد التوقيع ولكن يمتد إلى التصديق على المعاهدة والاتفاقية ، ومِن المؤكد أن التصديق على المعاهدة يُعد المرحلة الأخطر والاهم بين كل المراحل التي تمُر بها المعاهدة ، فبالتصديق تصبح المعاهدة مُلزمة للدولة وتسري آثارها في مواجهتها ، وليس للدولة بعد التصديق التنصل عنها وإلا ثارت مسؤوليتها الدولية .

ومراعاة لخطورة الآثار المُترتِبة على التصديق جرت الدساتير المعاصرة وتلك الأكثر ديمقراطية على تخويل هذه الصلاحية لمجلس النواب باعتباره مُمثل الشعب والمُعبر عن آرائه وتطلعاته ، هذا إضافة إلى أن التصديق في مجلس النواب يمر بمرحلة قد تطول بسبب المناقشات وتعدد الآراء واختلاف التوجهات فضلاً عن تقاطع المعارضة والموالاة . وتعرض الملاحظات ثم يتم الاتفاق على التصديق أو الرفض ، مِن هُنا كان الأولى بالدستور الجزائري تحديد صلاحية المصادقة ، فالتفرد في مُمارسة هذه الصلاحية قد يعني تعريض مصالح الدولة الخارجية للخطر لاسيما وأن مجال التراجع فيها أو تصويب الخطأ أو التسرع أو عدم الدقة قد يبدو مُنعدماً . لاسيما وأن صلاحية المجلس الدستوري بموجب المادة (165) من الدستور تتحدد بالتحقق من مدى دستورية المعاهدة وعدم مخالفتها لأحكام الدستور دون أن تمتد لرقابة التحقق من مدى تحقيقها مصلحة الدولة أو مدى التزام الرئيس حدود المصلحة الوطنية .

الفرع الثاني

تعيين السفراء وإنهاء مهامهم واستقبال السفراء الأجانب

يوصف السفير أو مبعوث الدولة في الخارج ، بأنه رئيس دولته في الدولة الأجنبية التي يعمل فيها ، فهو الناطق الرسمي باسم دولته والمُعبِر عن آرائها ومواقفها ، من خلاله تنقل رسالة دولته للدولة الأجنبية وعن طريقه تُبلغ دولته بموقف الدولة الأجنبية حيال أي مسألة أو شأن دولي .

وتتباين معايير اختيار السفير من دولة لأخرى وحسب تصنيفها كونها ديمقراطية أو ذات نظام شمولي ، ففي الدول الديمقراطية يكون الاعتبار الأول في الاختيار كفاءة المُرشح وتحصيله الأكاديمي وإعداده السياسي فهو لا يُرشح لشغل هذا المنصب إلا إذا تدرج في العمل السياسي والدبلوماسي مع مراعاة الاعتبارات الحزبية وولائه وثقة مصدر القرار به. مع إشراك السُلطة التشريعية في الاختيار ، من خلال عرض مرشح الرئيس عليها ، ويكون قرارها الفاصل قبولاً أو رفضاً . وفي الدول ذات الأنظمة الشمولية يكون الاعتبار الحزبي والولاء للرئيس هو الاعتبار الأساس في الاختيار إن لم يكن المحدد الوحيد له ، أما الكفاءة والخبرة والقدرة على مُمارسة العمل الدبلوماسي فتأتي آخراً في اعتبارات الاختيار .

والمُلاحظ أن الدستور الجزائري توسع إلى حد كبير في منح الرئيس صلاحية تعيين سفراء الدولة والعاملين في الخارج ، إذ أفرده بمُمارسة هذه الصلاحية ، دون أن يكون للبرلمان رأي في الاختيار ، هذا إضافة إلى أن صلاحية الرئيس لا تقتصر على اختيار السفير والمبعوث فوق العادة ، بل تمتد إلى إنهاء مهامهم وهو ما يجعل السفير والمبعوث خاضعاً لإرادة الرئيس مقيداً بتوجيهاته منفذاً لرغباته وقراراته وإن كانت لا تصب في مصلحة الدولة ، دون أن تكون له القدرة على التعبير عن رأيه أو مناقشة الأوامر الصادرة إليه .

كما يختص الرئيس بتسلم أوراق اعتماد المُمثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم .[1] وهي صلاحية تقليدية جرت الدساتير على تخويلها لرئيس الدولة ، وخلال هذا اللقاء يُعبر الرئيس عن ترحيبه بالسفير ويتمنى له النجاح في عمله ، وينقل السفير بدوره شكر دولته وتمنياتها باستمرار العلاقات بين البلدين وتطورها .

الفرع الثالث

الاعتراف بالدول الأجنبية

لم ينص الدستور الجزائري صراحة على الجهة التي تتولى الاعتراف بالدول الجديدة ، وهو ما قد يثير الخلاف بشأن تحديد هذه السُلطة ، لاسيما بعد انفراط وتفكك بعض الاتحادات الفيدرالية بعد سنة 1990 ، وانفصال بعض الأقاليم عن الدول التي تبعتها نتيجة الاحتلال أو بموجب معاهدات عُقِدت في ظروف استثنائية .

وفي رأينا أن الرئيس في الجزائر يختص بصلاحية الاعتراف بالدول الجديدة ، حيث اختص بموجب (3/77) من الدستور بتقرير السياسة

---

[1] - م (9/78) من دستور الجزائر لعام 1996 .

الخارجية للدولة وتوجيهها ، ومِن المؤكد أن الاعتراف بالدول الجديدة هي جزء من السياسة الخارجية ، بل هي جنبة مهمة منها .

كما اختص بموجب المادة (9/77) بإبرام المعاهدات الدولية والمصادقة عليها ، وينفرد بتعيين سفراء الدولة ومبعوثيها فوق العادة ، ويتسلم أوراق اعتماد المُمثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم.[1]

وبموجب المادة (131) من الدستور يصادق الرئيس على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلام والتحالف والإتحاد ، والمعاهدات المُتعلقة بحدود الدولة ، والمعاهدات المُتعلقة بقانون الأشخاص والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة ، بعد أن يوافق عليها البرلمان بمجلسيه .

وبموجب المادة (132) من الدستور تُعد المعاهدات المُصادق عليها مِن قِبل الرئيس أسمى درجة من القانون وانطلاقاً مِن هذه المعطيات ، نرى أن الرئيس هو من يختص بصلاحية الاعتراف بالدول الأجنبية الجديدة .

المطلب السادس

الصلاحيات العسكرية والحربية

في البلاد العربية ، يحرص المُشرع الدستوري على إفراد الرئيس بصلاحيات عسكرية وحربية هامة ، إذ ساد الاعتقاد لدى الحكام العرب في

---

[1] - م (9/78) من الدستور الجزائري .

حقبة الخمسينات من القرن الماضي أن هذه الصلاحيات مِن شأنها تأبيد مُدة ولايته ، وما ساعد على سيادة هذا الاعتقاد وترسيخه انتشار الحركات الانقلابية منذ منتصف القرن الماضي وحتى اليوم ، ومِن خلال الصلاحيات العسكرية يعتقد الرئيس أن بإمكانه إحكام القبضة على المؤسسة العسكرية وتسخيرها لحمايته ، الأمر الذي يفسر إجماع الدساتير العربية على إناطة القيادة العُليا للقوات المُسلحة بالرئيس ، سواء كانت القيادة فعلية أو شرفية بروتوكولية .

ولم يخرج الدستور الجزائري عن هذا الاتجاه العام ، حيث خول الرئيس صلاحيات دستورية هامة ، تتمثل بـ :-

الفرع الأول

القيادة العُليا للقوات المُسلحة

يُعد النص على إسناد القيادة العُليا للقوات المُسلحة للرئيس ، واحدة مِن مشتركات الدساتير العربية ، ومِن المؤكد أن هذا النص ينطبق على الرئيس سواء كان من العسكر أو من غيرهم ، فالنص الدستوري مُطلق والمُطلق يجري على إطلاقه .

وإذا كان المشرع الدستوري العربي حريصاً على إفراد الرئيس بصلاحيات عسكرية هامة إرضاءً للقابض على رأس السُلطة والحاكم ، فكان بالإمكان استحداث مناصب شرفية أو فعلية أخرى ، كمنصب المشرف

على القوات المسلحة وترك القيادة العليا للقوات المسلحة للعسكر فمن خلال الإشراف يمكن للرئيس رصد التحركات العسكرية ومراقبتها واللافت للانتباه أن بعض الرؤساء الانقلابيين العرب يتقلدون الرتب العسكرية بل يمنحون أنفسهم أعلى الرتب العسكرية في الدولة بموجب مراسيم رئاسية ضماناً لانسجام الرتبة العسكرية ومنصب القيادة العليا للقوات المسلحة . يرافق هذه المراسيم عادة الإطاحة بالرتب العسكرية المهنية وهو ما يفسر تراجع أداء المؤسسة العسكرية في بعض البلاد العربية .

وفي الجزائر يُعد الرئيس بموجب المادة (1/77) القائد الأعلى للقوات المُسلحة وبهذه الصفة ، يتولى مسؤولية الدفاع الوطني [1] ، ويرأس المجلس الأعلى للأمن الذي يختص بتقديم المشورة للرئيس في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني . [2]

وبصفته قائداً أعلى للقوات المسلحة ، يعلن الرئيس الحرب إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو كان هذا العدوان وشيك الوقوع ، على أن يسبق هذا الإعلان اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة . [3]

وبذات الصفة ، يعلن الرئيس حالة الطوارئ والحصار [4] والتعبئة [1] بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ، ورئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري .

---

[1] - م (2/77) من الدستور الجزائري .
[2] - م (173) من الدستور الجزائري .
[3] - م (95) من الدستور الجزائري .
[4] - م (93) من الدستور الجزائري .

على ذلك أن القيادة العُليا للقوات المسلحة تخول الرئيس في الجزائر صلاحيات عسكرية وحربية وأمنية واسعة مِن شأنها اتخاذ قرارات مفصلية تتصل بأمن الدولة وتقييد حرية المواطن ، وإن سعى المشرع الدستوري ظاهراً إلى تقييد هذه الصلاحية باستشارة العديد من السلطات والجهات الأمنية .

الفرع الثاني

توقيع اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلام

تمتاز اتفاقيات الهدنة والسلام بأهمية خاصة ، بموجبها قد يتحدد مصير الدولة ومستقبلها ، وقد تنتهي إلى إعادة ترسيم الحدود أو اقتطاع جزء من أراضي الدولة أو إلحاقها بدولة أخرى .

وغالباً لا تكون هذه الاتفاقات والمعاهدات متكافئة إذ تسود إرادة الغالب المنتصر على إرادة المغلوب المهزوم . مِن هُنا تحرص الدساتير على النص على تنظيمها بصورة مستقلة ، وفي موضع غير ذلك الذي نظمت فيه الاتفاقيات والمعاهدات العامة .

---

[1] - م (94) من الدستور الجزائري .

وبموجب المادة (97) من الدستور الجزائري ، يوقع الرئيس اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلام ، ثم تعرض على المجلس الدستوري لتدقيقها والتحقق من مدى مطابقتها لأحكام الدستور ، وتثبيت الملاحظات القانونية إن وجدت ثم تعرض على البرلمان بمجلسيه لإبداء الملاحظات ومناقشتها والمصادقة عليها وعلى المُشرع تعديل كل القوانين التي تتعارض وأحكام هذه الاتفاقيات والمعاهدات ، إذ تُعد المعاهدة المستكملة لإجراءات إبرامها ، أسمى درجة من القانون بموجب الدستور الجزائري . [1]

المطلب السابع

صلاحيات الرئيس ذات الطابع القضائي

تحرص الدساتير المعاصرة والأكثر ديمقراطية على توفير مستلزمات ومقدمات استقلال القضاء ، فالقضاء حامي الحقوق الخاصة والعامة وبغير استقلاله تسود الفوضى .

وعلى خلاف الدول العريقة بالتجربة الديمقراطية التي تحرص تشريعياً وواقعاً على توفير مستلزمات استقلال القضاء لإيمانها أن لا ديمقراطية ولا دولة قوية دون قضاء مستقل . تسعى الدول ذات الأنظمة الشمولية الفردية ، وتلك التي تتظاهر بالممارسة الديمقراطية على إخضاع

[1] - م (132) من الدستور الجزائري .

القضاء لسطوة وهيمنة الحكومة عموماً والرئيس خصوصاً وإن نصت دساتيرها صراحة على استقلال السُلطة القضائية والقضاء .

وأورد الدستور الجزائري العديد من النصوص التي تؤكد على استقلال السُلطة القضائية ، فقد نصت المادة (138) على أنه (السُلطة القضائية مستقلة وتمارس في إطار القانون) ونصت المادة (145) على أنه (على كل أجهزة الدولة المختصة أن تقوم ، في كل وقت وفي كل مكان ، وفي جميع الظروف ، بتنفيذ أحكام القضاء) . ونصت المادة (147) على أن (لا يخضع القاضي إلا للقانون) . ونصت المادة (148) على أنه (القاضي محمي مِن كُل أشكال الضغوط والتدخلات والمناورات التي قد تضر بأداء مهمته أو تمس نزاهة حكمه) .

ومع إيراد كل هذه النصوص في صلب الدستور ، إلا أن الرئيس مارس صلاحيات ذات طابع قضائي هامة ، هي :-

الفرع الأول

رئاسة المجلس الأعلى للقضاء

يُمثل المجلس الأعلى للقضاء في الدول التي تنص على هذا المنصب ، قمة هرم السُلطة القضائية ، والمرجع الإداري الأعلى لكل العاملين في السُلطة القضائية .

وتحرص الدساتير الديمقراطية التي تُنشأ هذه المؤسسة على توفير مستلزمات استقلالها وحياديتها ، فتُنصّب في رئاستها قاضٍ ذو خبرة قضائية

كبيرة ، أو مِمن قضوا جُل خِدمتهم الوظيفية في ميدان القضاء وتدرجوا في المنصب حتى اعتلوا رئاسة هذا المجلس .

أما الدستور الجزائري ، فقد أسند هذا المنصب لرئيس الجمهورية ، وهي مسألة تثير الاستغراب بل الشبهات فالمشرع الدستوري بهذا الإسناد خرق أهم مستلزمات استقلال السُلطة القضائية ، بل سخّر هذا المجلس لخدمات الحكومة لاسيما وأن المجلس يمارس اختصاصات تتصل وتحدد المصير الوظيفي للقضاة ، فالمجلس بموجب المادة (155) يعين القضاة وينقلهم ويتولى ترقيتهم وتأديبهم . كما يبدي المجلس رأياً مسبقاً في ممارسة الرئيس حق العفو . [1]

ومسايرة للاتجاه الدستوري العام الذي تبنى هذه المؤسسة القضائية ، كان على المشرع الدستوري الجزائري إسناد رئاسة هذا المجلس لقاضٍ ذو خبرة طويلة في مجال القضاء ، من المشهود لهم بالاستقلال والحياد والموضوعية . وإلا فإن رئاسة المجلس على هذا النحو تكون مدعاة لخرق استقلال القضاء وحياديته .

الفرع الثاني

إصدار العفو وتخفيض العقوبة واستبدالها

يُقسم العفو من حيث الطبيعة والآثار ، إلى عفو عام يمحو كل الآثار المُترتِبة على الجريمة الأصلية منها والتبعية، ويخاطب هذا العفو المشمول

---

[1] - م (156) من الدستور الجزائري .

به لا بذاته ولكن بصفاته وبالتالي فهو يطبق على كل من تتوافر فيه الشروط المنصوص عليها بقانون أو بقرار العفو .

ومراعاة لخطورة الآثار المُترتبة على هذا العفو تحرص غالبية الدساتير على تخويل هذه الصلاحية للبرلمان ، إذ يُشبع القانون بحثاً في البرلمان بفعل عدد أعضائه واختلاف آرائهم بفعل تعدد أحزابهم والجهات التي ينتمون لها ، وتعدد وتنوع اختصاصاتهم ، إذ يترتب على العفو آثار عِدة بعضها اجتماعي والآخر اقتصادي وثالث أصلاحي ، وتربوي وسياسي .... .

أما النوع الثاني من العفو ، هو العفو الخاص ، ويصدر هذا العفو في مواجهة أشخاص مخاطبين بذاتهم لا بصفاتهم ، ولا يترتب عليه نفي الصفة الجرمية عن الفعل ، ولكن تتحدد آثاره بالعقوبة فقط .

ومراعاة لمحدودية الآثار المترتبة عليه ، تخول بعض الدساتير صلاحية إصداره لرئيس الدولة ، لمعالجة خطأ قضائي لا يُمكن تداركه إلا بالعفو ، أو اعتباراً لظرف خاص يمر به المحكوم عليه أو نظراً لبساطة الجريمة ، أو حسماً لخلاف قد ينتهي إذا ما صدر هذا العفو .

والملاحظ أن الدستور الجزائري توسع في الصلاحية الممنوحة للرئيس في إصدار العفو ، فخول الرئيس صلاحية إصدار العفو العام والخاص ، فقد نصت المادة (7/77) من الدستور الجزائري على أنه (يضطلع رئيس الجمهورية .... له حق إصدار العفو وحق التخفيض العقوبات أو استبدالها) . فقد ورد اصطلاح العفو في المادة (7/77) مطلقاً والمطلق يجري على إطلاقه (العام – الخاص) هذا إضافة إلى أن المادة

(7/77) خولت الرئيس صلاحية تخفيض العقوبة واستبدالها وهو يدخل عادة ضمن العفو الخاص ، وهو اختصاص بالغ الأهمية والخطورة وكان الأولى بالمُشرع الدستوري الجزائري إناطته بالبرلمان لا بالرئيس .

المبحث الثالث

علاقة رئيس الدولة بسُلطات الدولة الأخرى

في الدستور الجزائري ارتبط الرئيس بعلاقات وظيفية وعضوية واسعة مع السُلطات الثلاثة ، التشريعية والتنفيذية والقضائية ، وهذه العلاقات سلاح ذو حدين ، فهي من جانب توثق عُرى العلاقات السلطوية وتوطدها بفعل ممارسة الاختصاصات المُشتركة .

لكنها من جانب آخر قد تخلق الاختلاف بفعل التباين في الرأي بشأن ذات المسألة ، فقد يُعارض الرئيس رأي تبناه البرلمان ، وقد يحدث العكس ، وينطبق ذات الأمر على علاقة الرئيس بالسُلطة القضائية .

وسنبحث في علاقة الرئيس بسُلطات الدولة الأخرى تِباعاً :-

المطلب الأول

علاقة رئيس الدولة بمجلس النواب

بحكم خصائص النظام البرلماني ، يرتبط الرئيس بعلاقات عضوية ووظيفية وطيدة بالبرلمان ، وإن كان سعة وطبيعة هذه العلاقة تتباين من دستور برلماني لآخر .

وفي الجزائر ، أقام الدستور علاقة بينيه متقابلة بين الرئيس والبرلمان ، وسنبحث في هذه العلاقة تِباعاً :-

الفرع الأول

صلاحيات رئيس الدولة في مواجهة مجلس النواب

خول الدستور الجزائري الرئيس العديد من الصلاحيات في مواجهة مجلس النواب وهي صلاحيات تقليدية جرت العديد من الدساتير البرلمانية على تخويلها للرئيس في مواجهة البرلمان ، وتتمثل هذه الصلاحيات بـ :-

أولاً- توجيه الخطاب إلى البرلمان :- نصت بعض الدساتير على تخويل رئيس الدولة صلاحية توجيه الخطاب إلى البرلمان ، مع ملاحظة أن بعض الدساتير تُحدد الرئيس بعدد الخطابات ومناسبتها ، فالدستور الأمريكي ينص على أن الرئيس يوجه خطاب الإتحاد إلى الكونغرس مرة واحدة في السنة ، يشرح في هذا الخطاب حال الإتحاد وأوضاعه والتحديات التي تواجهه ، ويشير في هذا الخطاب ضمناً إلى التشريعات التي يحتاجها الإتحاد ، وهي في الواقع رسالة ودليل عمل للنواب والشيوخ من أعضاء حزبه لطرح هذه الأفكار بصيغة مقترحات قانون على الكونغرس .

وفي الجزائر للرئيس توجيه الخطابات إلى البرلمان ، والملاحظ أن الدستور لم يحدد عدد أو أنواع أو طبيعة هذه الخطابات أو مناسباتها فقد نصت المادة (128) من الدستور على أنه (يمكن لرئيس الجمهورية أن يوجه خطاباً إلى البرلمان) . وهو ما يفسر لجوء الرئيس في ظل الدستور النافذ إلى توجيه العديد من الخطابات إلى البرلمان سنوياً ، إذ يُفضل الرئيس

عادة هذا الأسلوب في مخاطبة البرلمان بلحاظ دستورية هذا الأسلوب ، إضافة لكونه وسيلة للتخاطب غالباً ما تقرب وجهات النظر ، وتزيل الغموض أو التباين في وجهات النظر بشأن المسائل الهامة أو ذات الطبيعة الحساسة التي يسعى الرئيس إلى استشراف رأي البرلمان فيها أو كسب تأييده .

ثانياً- دعوة البرلمان لعقد جلسة استثنائية :- ما مِن دولة إلا وقد تدعو الحاجة فيها إلى التئام البرلمان في جلسة استثنائية خارج الفصل التشريعي ، فقد تستجد ظروف توجب أخذ رأي البرلمان أو قراره فيها ، كالحرب أو الاضطرابات الداخلية والتهديدات الأمنية ، وقد تدعو الحاجة إلى إصدار تشريع عاجل أو تعديل القائم منها . مِن هُنا جرت الدساتير على النص على نوعين من جلسات البرلمان ، الأولى عادية دورية يُحدد أمدها ومواعيدها الدستور مُسبقاً وهي مواعيد ومُدد ثابتة ما لم تدعوا الحاجة إلى تمديدها . والثانية استثنائية لا يُمكن التنبؤ بها مُسبقاً ، يرد فيها النص عاماً ويُترك للسلطة المختصة صلاحية الدعوة لها وتقدير الحاجة إليها .

وفي الجزائر للرئيس تلقائياً دعوة البرلمان لعقد جلسة استثنائية وله توجيه هذه الدعوة بناءً على طلب رئيس الحكومة أو ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني ، فقد نصت المادة (118) على أنه (..... يمكن أن يجتمع البرلمان في دورة غير عادية بِمُبادرة من رئيس الجمهورية ، ويمكن كذلك أن يجتمع باستدعاء من رئيس الجمهورية بطلب من رئيس الحكومة ، أو بطلب من ثلثي (3/2) أعضاء المجلس الشعبي الوطني ، ختم الدورة غير العادية بمجرد ما يستنفذ البرلمان جدول الأعمال الذي استُدعي من أجله) .

ثالثاً- تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة :- تبنى الدستور الجزائري نظام الثنائية التشريعية ، إذ تألف البرلمان من مجلسي الأمة والمجلس الشعبي الوطني [1] ، ويورد الفقه عِدة مُبررات لتبني نظام المجلسين ، ومِن بين هذه المبررات السعي للارتقاء بمستوى أداء المجالس النيابية وسد النقص المتوقع في كفاءة أعضاء المجلس بفعل الانتخاب المباشر ، حيث لا يزال عامل الكفاءة والخبرة والمهنية يأتي تالياً في المرتبة في اعتبارات الناخب بعد الاعتبارات الحزبية والقومية والطائفية والمذهبية والعشائرية والمناطقية ، وتحسباً لهذا الاحتمال المتوقع في الجزائر ، تبنى الدستور الجزائري نظام الثنائية التشريعية ، وخول الرئيس صلاحية تعيين ثلث أعضاء مجلس الأمة مِن بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية ، فقد نصت المادة (101) من الدستور على أنه (..... ينتخب ثلثا (3/2) أعضاء مجلس الأمة عن طريق الاقتراع غير المباشر والسري مِن بين ومن طرف أعضاء المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي . ويعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والثقافية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية ......) .

وتحقيقاً للغاية التي مِن أجلها أنشئ المجلس الثاني نظرياً في الجزائر ، أشرك الدستور مجلس الأمة مع المجلس الشعبي الوطني في مُمارسة غالبية الصلاحيات الهامة فقد أوجبت المادة (120) مناقشة مشاريع ومقترحات القوانين مِن قبل المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة قبل المصادقة عليها ، ويشترك المجلسين (الشعبي الوطني – الأمة) في تشريع

---

[1] - م (101) من الدستور الجزائري .

القوانين الواردة في المادتين (122-123) ، ويوجه الرئيس الخطاب لمجلسي البرلمان لإطلاعهما على أوضاع الدولة والتداول معهما حول هذه المسائل .[1]

ويشترك المجلسان في مناقشة السياسة الخارجية بناءً على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين [2] كما يشترك المجلسان في مناقشة اتفاقيات الهُدنة ومعاهدات السلام والتحالف والإتحاد ، والمعاهدات المُتعلقة بحدود الدولة ، والمعاهدات المُتعلقة بقانون الأشخاص والمعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة .[3]

وبموجب المادة (134) لأعضاء المجلسين توجيه السؤال الشفوي أو الكتابي إلى أي عضو في الحكومة .

ويشترك البرلمان بمجلسيه بإثبات عجز الرئيس المؤقت والنهائي عن مُمارسة مهام عمله بشكل نهائي .[4]

وعلى رئيس الجمهورية استشارة رئيسي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة قبل إعلان حالة الطوارئ والحصار [5] ، وقبل إعلان حالة التعبئة [6] وقبل إعلان الحرب على الرئيس استشارة رئيسي المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة .[7]

---

[1] - م (128) من الدستور الجزائري .
[2] - م (130) من الدستور الجزائري .
[3] - م (131) من الدستور الجزائري .
[4] - م (88) من الدستور الجزائري .
[5] - م (91) من الدستور الجزائري .
[6] - م (94) من الدستور الجزائري .
[7] - م (95) من الدستور الجزائري .

وقبل التوقيع على اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلام مِن قِبل الرئيس ، لابُد مِن مُناقشتها في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة . [1]

ومِن استعراض الصلاحيات التي يشترك المجلسين في مزاولتها يتبين أن المُشرع الدستوري ذهب باتجاه أبعد من السعي إلى سد النقص المتوقع في كفاءات المجلس الشعبي الوطني ، حيث يشترك مجلس الأمة مع المجلس الشعبي في مُمارسة غالبية الصلاحيات بما فيها السياسة وأن قصر الدستور صلاحية مجلس الأمة على توجيه السؤال الشفوي أو الكتابي .

رابعاً- مناقشة البرلمان السياسة الخارجية :- للبرلمان مناقشة السياسة الخارجية بناءً على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس أحد المجلسين (المجلس الشعبي الوطني- مجلس الأمة) . فقد تدعو الحاجة لمناقشة السياسة الخارجية للدولة ، أو أحد المواقف الذي اتخذته السُلطة التنفيذية ، وقد تدعو الحاجة إلى تحديث هذه السياسة أو تعديلها في ضوء المتغيرات الدولية ، وقد يطلب البرلمان من الرئيس إبداء الإيضاح حول موقف من المواقف أو يطلب إليه اتخاذ موقف تجاه حدث أو موقف دولة من الدول .

وللبرلمان الاتفاق على موقف موحد يبلغ إلى الرئيس ، وعلى الرئيس تبني هذا الموقف ، فقد نصت المادة (130) من الدستور على أنه (يمكن للبرلمان أن يفتح مناقشة حول السياسة الخارجية بناءً على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس إحدى الغرفتين ، يمكن أن تتوج هذه المناقشة عند الاقتضاء بإصدار البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معاً لائحة يبلغها إلى رئيس الجمهورية) . وحسناً فعل الدستور الجزائري بإيراده هذا النص ، إذ

---

[1] - م (97) من الدستور الجزائري .

يمثل المجال الخارجي النطاق الحيوي للدولة ، ونجاح سياسة الدولة وفشلها يعتمد أساساً على هذا الميدان ، وعلى الرغم من اختصاص السُلطة التنفيذية بإدارة هذا الملف ، إلا أن رقابة البرلمان غاية في الأهمية لتصويب ما قد يصيبه من انحراف وتصحيح ما قد تقع به السُلطة التنفيذية من خطأ .

خامساً- حل المجلس الشعبي الوطني (المجلس النيابي) :- يقوم النظام البرلماني على عِدة أركان مِن أبرزها التعاون والرقابة بين السُلطتين التنفيذية والتشريعية والتي قد تنتهي إلى إقالة الحكومة أو حل المجلس النيابي . وحيث أن الدستور الجزائري تبنى النظام البرلماني المتطور أسلوبا للحكم ، فقد خول رئيس الجمهورية صلاحية حل المجلس الشعبي الوطني (المجلس النيابي) ، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة . [1]

والملاحظ أن الدستور الجزائري سار في طريق حل المجلس الشعبي الوطني باتجاه معاكس لما جرى عليه النص والعمل في الدساتير البرلمانية . إذ خول الرئيس صلاحية اتخاذ قرار الحل ، وحدد دور رئيس الحكومة بتقديم المشورة للرئيس فقط ، في حين تخول الدساتير البرلمانية ، رئيس الحكومة صلاحية طلب حل المجلس النيابي ، ويقدم هذا الطلب لرئيس الدولة الذي له صلاحية اتخاذ القرار النهائي بحل البرلمان أو رفض الطلب وحسب تقديره والظروف السياسية والمصلحة الوطنية باعتبار أن رئيس الدولة في النظام البرلماني هو الحكم بين الحكومة والبرلمان ، ونقطة التوازن بينهما ، وبحكم هذا الدور على الرئيس السعي إلى تقريب وجهات

---

[1] - م (129) من الدستور الجزائري .

النظر بين الطرفين إذا ما احتدم النزاع بينهما ، فقرار إقالة الحكومة أو حل البرلمان قد تتبعه العديد من الآثار السلبية وقد ينتهي إلى إثارة أزمة سياسية تمتد آثارها للشارع ، مِن هُنا تخول غالبية الدساتير البرلمانية الرئيس صلاحية اتخاذ القرار النهائي بالإقالة أو الحل . أما أن يخول الرئيس هذه الصلاحية (الإقالة – الحل) ابتداء ، وما على رئيس الحكومة أو البرلمان إلا تقديم المشورة فيبدو الأمر غريباً وفيه خروج عن المألوف . ومِن المؤكد أن المُشرع الدستوري الجزائري يُدرِك هذه الحقيقة ، إلا أن السعي وراء تقوية مركز رئيس الدولة في مواجهة باقي السُلطات ، هو من دعاه إلى تبني هذا الموقف.

والمُلاحظ أن المُشرع الدستوري الجزائري أورد تعبير الاستشارة في المادة (129) مطلقاً والمُطلق يجري على إطلاقه (يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني ..... بعد استشارة المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة .....) . فالأصل في الاستشارة أنها غير مُلزمة ما لم ينص الدستور أو النص صراحة على إلزامية الاستشارة ، وبالتالي فإن الاستشارة الواردة في المادة (129) غير مُلزمِة للرئيس ، وللرئيس الأخذ بالمشورة المُقدمة إليه أو تجاهُلِها والمضي برأيه وهو ما يؤكد سعي المُشرع الدستوري لتقوية الرئيس في مُمارسة حق الحل .

الفرع الثاني

صلاحيات مجلس النواب في مواجهة الرئيس

على خِلاف المبدأ القاضي بالتعاون والرقابة بين السُلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني ، لم يخول الدستور الجزائري لسنة 1996 ، مجلس النواب صلاحيات فعلية في مواجهة الرئيس ، وهو ما رجّح كفة الرئيس على المجلس بصورة جلية .

فباستثناء حلول رئيس مجلس الأمة محل الرئيس في حالة العجز الدائم والاستقالة والوفاة ، لم يخول الدستور البرلمان أي صلاحية أخرى في مواجهة الرئيس ، فقد نصت المادة (88) من الدستور الجزائري على أنه (...... في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته يجتمع المجلس الدستوري وجوباً ويثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية وتبلغ فوراً شهادة التصريح بالشغور النهائي إلى البرلمان الذي يجتمع وجوباً . يتولى رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة مدة أقصاها ستون (60) يوماً تنظم خلالها انتخابات رئاسية . ولا يحق لرئيس الدولة المُعين بهذه الطريقة أن يترشح لرئاسة الجمهورية وإذا ما اقترنت استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئاسة مجلس الأمة لأي سبب كان ، يجتمع المجلس الدستوري وجوباً ، ويثبت بالإجماع الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية وحصول المانع لرئيس مجلس الأمة وفي هذه الحالة يتولى رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة .....) . واللافت للانتباه أن الدستور الجزائري أناط صلاحيات الرئيس مؤقتاً في حالة عجزه النهائي أو وفاته أو استقالته برئيس مجلس الأمة المنتخب ثلثي أعضائه بصورة غير مباشرة ، والمعين ثلث أعضائه مِن قِبل الرئيس وليس برئيس المجلس الشعبي الوطني المنتخب بكامل أعضائه مِن قِبل الشعب بصورة مباشرة وكان الأولى بالدستور إناطة صلاحيات الرئيس مؤقتاً برئيس المجلس الشعبي الوطني وإن كان حلول

رئيس مجلس الأمة محل الرئيس بصورة مؤقتة ، حيث نرى أن حجب هذه الصلاحية المؤقتة عن رئيس المجلس الشعبي الوطني فيه إضعاف للمجلس المنتخب حيث يقضي المنطق حلول رئيس المجلس النيابي محل الرئيس المُنتهية ولايته مؤقتاً .

المطلب الثاني

علاقة رئيس الدولة بالحكومة

في النظام البرلماني ينتمي رئيس الدولة والحكومة لذات الفرع المؤسساتي (السُلطة التنفيذية) ، وهذا الانتماء المُشترك يوجد بالضرورة علاقات تعاون مُتبادلة ورقابة من الرئيس على الحكومة ، لاسيما إذا تبنى الدستور النظام البرلماني المتطور أسلوبا للحكم كما في الدستور الجزائري لسنة 1996 .

وفي هذا المطلب سنبحث تِباعاً في أوجه التعاون بين الرئيس والحكومة ، ثم في رقابة الرئيس على الحكومة .

الفرع الأول

أوجه التعاون بين الرئيس والحكومة

ركزّ الدستور الجزائري لسنة 1996 غالبية الصلاحيات التنفيذية الهامة بيد رئيس الدولة ، أما الحكومة فهي جهاز تابع للرئيس يعمل بتوجيهاته ، وعليها العودة إليه في القرارات الحاسمة أو ذات الأهمية الخاصة .

وتتمثل أوجه التعاون بين الرئيس والحكومة بـ :-

أولاً- تعيين رئيس الحكومة :- في النظام البرلماني لا يوجد نموذج واحد لاختيار رئيس الحكومة ، فمِن الدساتير من يلزم الرئيس بتكليف زعيم الحزب الفائز في الانتخابات كما في بريطانيا ، ومنها من يخول الكتلة النيابية الفائزة بأكثر المقاعد بترشيح رئيس الحكومة كما في الدستور العراقي لسنة 2005 ، ومِنها من يخول رئيس الدولة صلاحية ترشيح وتكليف رئيس الحكومة كما في الأردن والكويت واليمن وقطر والجزائر ، ومن المؤكد أن الأسلوب الأخير في التكليف والاختيار فيه خروج عن مبدأ رئيسي يقوم عليه النظام البرلماني ، وهو تكليف الكتلة النيابية الأكبر أو الحزب الفائز بأكثر المقاعد النيابية بتشكيل الحكومة .

وفي الدستور الجزائري لسنة 1996 ، يُكلف رئيس الجمهورية ، رئيس الحكومة وفقاً لتقديره الشخصي ، بعيداً عن الاعتبارات الانتخابية ومعيار الأغلبية والأكثرية النيابية .

ومِن المؤكد أن هذه الصلاحية التقديرية تدعو الرئيس للاختيار وِفق الاعتبارات الشخصية والحزبية ، لا المهنية والموضوعية ، فيختار رئيس الحكومة مِن بين أعضاء حزبه وتحديداً الموالين له ، والاختيار بهذه الآلية فيه خروج على أهم مبادئ النظام البرلماني التي تركز الصلاحيات التنفيذية بيد رئيس الوزراء وتجعله مركز القرار التنفيذي والمسئول عنه أمام البرلمان والشعب الذي صوت له أو لحزبه أو كتلته النيابية .

بل أن الاختيار بهذه الآلية يعني حلول رئيس الدولة محل رئيس الحكومة في المركز الدستوري المرسوم له في النظام البرلماني ، فيصبح رئيس الدولة مركز القرار التنفيذي ورئيس الوزراء المسئول عنه أمام البرلمان ، ويوصف الرئيس وإن كان في نظام جمهوري مصون وغير مسؤول وإن تركزت الصلاحيات التنفيذية بيده ومارس بعض الصلاحيات التشريعية والقضائية .

ثانياً- إنهاء مهام رئيس الحكومة :- في الدستور الجزائري لسنة 1996 ، تنتهي ولاية رئيس الوزراء بصورة تلقائية بتولي الرئيس الجديد مهام عمله ، وتنتهي استثناءاً في عِدة حالات وردت الإشارة إليها في مواضع متعددة من الدستور ، فبموجب المادة (5/77) لرئيس الجمهورية إنهاء مهام رئيس الحكومة وِفقاً لتقديره (يعين رئيس الحكومة و ينهي مهامه) .

والملاحظ أن تخويل رئيس الدولة صلاحية إنهاء مهام رئيس الحكومة ، يجعل من الأخير خاضعاً لسطوة الرئيس وهيمنته ، فعدم الاستجابة لأوامر الرئيس أو توجيهاته أو مخالفتها قد يعني إنهاء مهامه .

والواقع أن تخويل الرئيس صلاحية اختيار رئيس الحكومة دون محددات حزبية أو انتخابية يُعد منتقداً بذاته ، ويزداد الأمر خطورة أن يجمع الرئيس بين صلاحية التعيين والإقالة .

وتنتهي ولاية رئيس الحكومة بناء على استجواب ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني ولا يتم التصويت على سحب الثقة من رئيس الحكومة إلا بعد ثلاثة أيام من تاريخ إيداع الاستجواب ، وإذا صوت المجلس على إقالة رئيس الحكومة ، قدم استقالته إلى رئيس الجمهورية . [1]

وبموجب المادة (81) من الدستور يقدم رئيس الحكومة استقالته لرئيس الجمهورية إذا قدم برنامجه الحكومي إلى المجلس الشعبي الوطني ولم ينال الثقة في المجلس ، وفي هذه الحالة على رئيس الجمهورية تكليف رئيس حكومة جديد . [2]

وعلى رئيس الحكومة تقديم بيان عن السياسة العامة إلى المجلس الشعبي الوطني ، ويتولى المجلس الشعبي مناقشة هذا البيان ، وقد تنتهي هذه المناقشة إلى طلب استجواب الحكومة . ولرئيس الحكومة أن يطلب التصويت بتجديد الثقة ، وللمجلس تجديد الثقة به أو حجبها وفي الحالة الأخيرة على رئيس الحكومة تقديم استقالته لرئيس الجمهورية وللرئيس سُلطة تقديرية بقبولها أو رفضها . [3]

---

[1] - م (137) من الدستور الجزائري .
[2] - م (80 - 81) من الدستور الجزائري .
[3] - م (84) من الدستور الجزائري .

وأوردت المادة (86) من الدستور نصاً عاماً أشارت فيه إلى أنه (لرئيس الحكومة أن يقدم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية) . والواقع أن رئيس الحكومة لا يلجأ عادة إلى تقديم استقالة حكومته إلا بإيحاء من الرئيس أو بناءً على رغبته ، أو إذا استشعر رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة ، أن الحكومة فقدت ثقة المجلس الشعبي الوطني ، أو أن المجلس بدأ يتجه إلى سحب الثقة عنها . إذ أن إقالة رئيس الحكومة جبراً مِن قِبل البرلمان يعني إحراج رئيس الجمهورية الذي اختار رئيس الحكومة بناءً على سُلطته التقديرية ، مِن هُنا يتجه رئيس الجمهورية إلى إقالة رئيس الحكومة قبل إقالته مِن قِبل البرلمان وتكون النتيجة أقل وطأة على الرئيس.

ثالثاً- يرأس مجلس الوزراء :- أورد الدستور الجزائري نصاً عاماً في المادة (4/77) (يرأس مجلس الوزراء) ، وعمومية هذا النص يثير التساؤل ، هل أن هذه الرئاسة تنصرف إلى الرئاسة العضوية والوظيفية لمجلس الوزراء ؟ بحيث يجمع الرئيس بين الرئاستين ، أم أن المقصود فيها رئاسة اجتماعات مجلس الوزراء ؟ ونُرجح الاحتمال الثاني بلحاظ أن المادة (2/85) من الدستور تنص على أنه (يُمارس رئيس الحكومة ..... يرأس مجلس الحكومة) . فبموجب هذا النص أن رئيس مجلس الوزراء هو رئيس الحكومة . وكان على المشرع الدستوري الجزائري توخي الدقة في صياغة النص حسماً لأي خلاف قد يُثار بشأن رئاسة مجلس الوزراء ، لاسيما وأن كفة رئيس الجمهورية مِن المؤكد أنها سترجح على كفة رئيس الوزراء إذا ما أثير الخلاف بشأنها .

رابعاً- تعيين الأمين العام للحكومة :- الأمانة العامة للحكومة في الدساتير العربية التي تنص على هذا المنصب ، هي الجهاز الإداري لمجلس الوزراء

، وهي في ذات الوقت الضابطة والمراقبة والمدققة على عمل عموم الوزارات ، فمِن خلال الأمانة العامة يتمكن رئيس الوزراء مِن مُتابعة ومراقبة عمل وزرائه وأدائهم ، إذ تتولى الأمانة العامة عادة تقديم التقارير إلى رئيس مجلس الوزراء .

وأوكل الدستور الجزائري لسنة 1996 لرئيس الجمهورية صلاحية تعيين الأمين العام للحكومة ، وربما جاء هذا التعيين ضماناً لحياد والاستقلالية ومهنية الأمين العام ، كونه يعمل تحت مِظلة رئاسة الوزراء ، وتخويل صلاحية تعيينه لرئيس الوزراء قد يُخل بحياديته وموضوعيته رغبة في استمراره بإدارة المنصب ، هذا إضافة إلى أن تولي الرئيس صلاحية تعيين الأمين ينسجم ورئاسته لاجتماعات مجلس الوزراء ، وتوليه صلاحية تعيين رئيس الحكومة وأعضائها عموماً ، فالأمين العام هو رئيس الجهاز الإداري العامل مع الحكومة ، مِن هُنا فإن إسناد مهمة تعيينه لرئيس الجمهورية يبدو منطقياً وينسجم مع الإطار العام لتعيين الحكومة وإدارتها.

خامساً- تعيين أعضاء مجلس الوزراء :- الأصل أن لرئيس الجمهورية صلاحية تقديرية مُطلقة في اختيار رئيس الحكومة ، وبِدوره يتولى رئيس الحكومة اختيار فريقه الحكومي ويعرضه على الرئيس لإبداء رأيه ، إذ يتولى الرئيس صلاحية تعيين أعضاء الحكومة،[1] ويُعتبر هذا التعيين نهائياً ولا يقف على مُصادقة أو تأييد أو تصويت المجلس الشعبي الوطني .

وحدد الدستور الجزائري لسنة 1996 صلاحية المجلس الشعبي الوطني الرقابية عند تشكيل الحكومة الجديدة ، ببرنامجها الحكومي فقط ، إذ

---

[1] - م (79) من الدستور الجزائري .

يتولى المجلس مناقشته وإبداء الملاحظات عليه [1] ورتب الدستور على رفضه إقالة الحكومة وإلزام رئيس الجمهورية بتقديم مرشح جديد لتشكيل حكومة جديدة ، فقد نصت المادة (81) من الدستور على أنه (يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج المعروض عليه ، يُعين رئيس الجمهورية من جديد رئيس حكومة حسب الكيفيات نفسها) .

سادساًـ إعلان الرئيس الحرب والطوارئ والأحكام العرفية والتعبئة :-
وهي من الاختصاصات التنفيذية التي يُمارسها الرئيس شكلاً أو موضوعاً . ونظراً لخطورة الآثار المُترتبة على إعلان حالة الحرب أو الطوارئ أو التعبئة ..... وتجنيباً للدولة من الآثار السلبية المُترتبة عليها أو على اللجوء إليها دون مبرر ، جرت الدساتير على إشراك الرئيس مع سُلطة أخرى في مُمارستها .

وفي الجزائر ، أشرك الدستور أكثر من سُلطة مع الرئيس في مُمارستها (المجلس الأعلى للأمن – رئيس المجلس الشعبي – رئيس مجلس الأمة – رئيس الحكومة – رئيس المجلس الدستوري) [2] ، وما يُلاحظ على الدستور الجزائري أنه أشرك السُلطة التنفيذية والتشريعية ورئيس المجلس الدستوري مع الرئيس في مُمارسة الصلاحيات العسكرية والحربية والاستثنائية .

---

[1] - م (80) من الدستور الجزائري .
[2] - م (93 ، 94 ، 95) من الدستور الجزائري .

ولكن ما يُسجل على هذا الاشتراك ، أنه اشتراك شكلي أكثر منه فعلي ، إذ يستشير الرئيس رؤساء الأجهزة التشريعية والتنفيذية ، وليس أعضاء السُلطة ذاتها فقد نصت المادة (93) من الدستور على أنه (يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة المُلِحة حالة الطوارئ أو الحصار لمُدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة ورئيس الحكومة ورئيس المجلس الدستوري ......) .

ونصت المادة (94) على أنه (يقرر رئيس الجمهورية التعبئة العامة في مجلس الوزراء بعد الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة) . ونصت المادة (95) من الدستور على أنه (إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة ، يعلن رئيس الجمهورية الحرب ، بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة .....) . وما يؤكد إنفراد الرئيس في مُمارسة الصلاحيات العسكرية والاستثنائية ، أن رأي رؤساء الأجهزة التنفيذية والبرلمان والمجلس الدستوري رأي استشاري بحت غير مُلزم للرئيس ، فللرئيس اتخاذ قرار إعلان الحرب والطوارئ والتعبئة وإن كان الرأي الاستشاري يخالف رأيه ، مِن هُنا يبدو أن إنفراد الرئيس في مُمارسة هذه الصلاحيات ، وإشراك أكثر من سُلطة معه في مُمارستها سيان طالما أن رأيها استشاري غير مُلزم ، بل أن الدستور قد أوجد للرئيس عكازة يتوكأ عليها إذا ما أراد التنصل من المسئولية أو تبرير الآثار السلبية المُترتِبة على قراره الخاطئ

أو المُتسرع في إعلان الحرب أو الطوارئ أو التعبئة باستشارة المجلس الأعلى للأمن ورئيس الحكومة ورئيسي مجلسي البرلمان .

المطلب الثالث

علاقة رئيس الدولة بأعضاء السُلطة القضائية

في النظم الديمقراطية تحرص الدساتير على ضمان استقلالية السلطة القضائية وأعضائها ، ويقيناً أن واحدة من أهم هذه الضمانات إبعاد أعضاء السلطة القضائية عن سطوة السلطة التنفيذية وقيادتها . واللافت أن الدساتير العربية وخلافاً لهذا التوجه الديمقراطي تحرص على ربط مصير أعضاء السلطة القضائية تعييناً وإنهاءً بالسلطة التنفيذية . فمن خلال هذه التبعية تضمن السلطة التنفيذية النفاذ لقرار الأولى .

الفرع الأول

خضوع القُضاة لهيمنة الرئيس

جرى النص في أغلب الدساتير المُعاصرة على استقلال السُلطة القضائية ، وعدم خضوعها إلا للقانون ، ومساواة الجميع أمام القضاء والقانون ، وبِذات الاتجاه ذهب الدستور الجزائري لسنة 1996 ، فقد نصت المادة (138) من الدستور على أنه (السُلطة القضائية مُستقلة وتُمارَس في إطار القانون) . ونصت المادة (140) على أنه (أساس القضاء مبدأ الشرعية والمساواة ، الكل سواسية أمام القضاء ، وهو في متناول الجميع

ويجسده احترام القانون). ونصت المادة (147) على أن (لا يخضع القاضي إلا للقانون) . ونصت المادة (148) على أنه (القاضي محمي مِن كُل أشكال الضغوط والتدخلات والمناورات التي قد تضر بأداء مُهِمته أو تمُس نزاهة حُكمِه) .

وأمام هذه النصوص يُثار التساؤل هل أن استقلالية القاضي والقضاء مكفول واقعاً في الجزائر في ظل دستور 1996 ؟ وللإجابة على هذا التساؤل نرى أن نصوص الدستور الجزائري وقعت في التناقض ، فمِن جانب أنها نصت صراحة على استقلال القضاء والقاضي وعدم خضوعهما إلا للقانون ، بل أن الدستور نص صراحة على حماية القاضي وتحصينه من كل الضغوط والتدخلات أياً كان مصدرها . ومن جانب آخر أخضع الدستور القضاء وأعضائه لسطوة رئيس الجمهورية مِن خلال تولي الرئيس صلاحية تعيين القُضاة [1] ومساءلتهم بصورة غير مباشرة من خلال ترؤسه لمجلس القضاء الأعلى ، إذ يرأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للقضاء (يرأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للقضاء) . [2] ويتولى هذا المجلس صلاحية مساءلة القضاة عن الأخطاء الناشئة عن مُمارسة مهام عملهم (القاضي مسؤول أمام المجلس الأعلى للقضاء عن كيفية قيامه بمهمته حسب الأشكال المنصوص عليها في القانون) . [3] كما يتولى هذا المجلس صلاحية نقل القاضي وترقيته وتحديد مكانته في السُلم الوظيفي ومساءلته تأديبياً (يقرر المجلس الأعلى للقضاء ، طبقاً للشروط التي يُحددها القانون ، تعيين القضاة ونقلهم وسير سلمهم الوظيفي ويسهر على احترام أحكام القانون

---

[1] - م (7/78) من الدستور الجزائري .

[2] - م (154) من الدستور الجزائري .

[3] - م (148) من الدستور الجزائري .

الأساسي للقضاء ، وعلى رقابة انضباط القضاة تحت رئاسة الرئيس الأول للمحكمة العليا) . ومِن استعراض الصلاحيات التي خولها الدستور لرئيس الجمهورية في مواجهة القضاة ، يبدو جلياً أن الدستور الجزائري اتجه إلى إبقاء المؤسسة القضائية خاضعة لهيمنة الرئيس ، بل حول القضاة إلى موظفين مجردين من الامتيازات والحصانات الخاصة ، حيث يختص الرئيس بتعيينهم وعزلهم مرة بصورة مباشرة وأخرى بصورة غير مباشرة وبهذه الهيمنة تجرد القضاء من أي حصانة تكفل حياده واستقلاله .

الفرع الثاني

إبداء الرأي الاستشاري

يُمثل المجلس الأعلى للقضاء المرجع الأعلى لعموم السُلطة القضائية في الجزائر وبهذه الصفة أوكل الدستور للمجلس صلاحية إبداء الرأي القبلي لرئيس الجمهورية عند منح العفو .

والمُلاحظ أن صلاحية العفو الممنوح للرئيس ، صلاحية مُطلقة تشمل العفوين العام والخاص ، فقد ورد تعبير العفو في المادة (156) مُطلقاً والمُطلق يجري على إطلاقه (يبدي المجلس الأعلى للقضاء رأياً استشارياً قبلياً في مُمارسة رئيس الجمهوري حق العفو) . في الوقت الذي تحدد فيه الدساتير التي تخول الرئيس صلاحية منح العفو ، بالعفو الخاص وتخفيض

العقوبة واستبدالها دون العفو العام ، مراعاة لخطورة الآثار المُترتِبة على هذا العفو . وتمنح صلاحية العفو العام للبرلمان ، باعتباره المُمثل الشرعي للشعب ، والأجدر بمنح هذا العفو ، بلحاظ تعدد الآراء والاتجاهات والمصالح فيه ، وتمثيله لعموم الشعب ، وهو الأقدر على تحديد المصلحة العامة والخاصة .

أما تخويل الرئيس صلاحية منح العفو العام ، فهو اختصاص غاية في الخطورة لاسيما وأن رأي المجلس الأعلى للقضاء رأي استشاري غير مُلزم للرئيس ، ولا يترتب على مُخالفته أي أثر قانوني .

الفرع الثالث

محاكمة الرئيس عن جريمة الخيانة العُظمى

في الدساتير الجمهورية ، يُسأل الرئيس عادة عن جرائم محددة ناشئة عن ممارسة مهام عمله أو بسببها ، وتتراوح هذه الجرائم بين ، الخيانة العظمى ، انتهاك الدستور ، والحنث باليمين الدستورية ، والإخلال الجسيم بالواجب الوظيفي .

وهذه الجرائم هي عادة ذا طبيعة خاصة ، تقتضي بالضرورة أن تتم المحاكمة فيها من قِبل جِهات خاصة (قضائية – سياسية) .

وفي الجزائر ، يُسأل الرئيس عن جريمة الخيانة العُظمى فقط ، ويُحاكم مِن قِبل المحكمة العُليا للدولة (تؤسس محكمة عليا للدولة ، تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية عن الأفعال التي يُمكن وصفها بالخيانة العُظمى ......) . [1] وأحال الدستور على القانون صلاحية تحديد تشكيلها وتنظيمها وسير العمل فيها والإجراءات المُطبقة أمامها .

والملاحظ أن الدستور لم يُشِر صراحة إلى الأحكام التي يُمكن أن تصدر عن هذه المحكمة ، والآثار المُترتِبة على الإدانة ، فهل أن إدانة الرئيس أمامها يترتب عليه عزله ؟ أم يبقى الأمر مرهون بموافقة سلطة أخرى ؟ كما في الدستور العراقي الذي علّق حكم المحكمة العُليا القاضي بإدانة الرئيس على تصويت مجلس النواب ، إن شاء عزل الرئيس ، وإن شاء رفض قرار العزل .

الفصل الخامس

رئيس الدولة في دستور 1926 اللبناني

يُعد الدستور اللبناني لسنة 1926 ، الدستور العربي الأطول عُمراً فقد صدر هذا الدستور في 23 أيار 1926 تحت مظلة الانتداب الفرنسي الذي استمر حتى إعلان الاستقلال سنة 1943 .

ونصت المادة (101) من الدستور على أنه (ابتداء من أول أيلول 1926 تدعى دولة لبنان الكبيرة الجمهورية اللبنانية دون أي تبديل أو تعديل آخر). وهو الدستور الرائد بين الدساتير العربية في تبنيه النظام الجمهوري

[1] - م (158) من الدستور الجزائري .

، حيث جرى انتخاب أول رئيس للجمهورية سنة 1962 مِن قِبل البرلمان الذي كان يتألف آنذاك من مجلسي النواب والشيوخ . [1]

وركزّ الدستور في بداياته السُلطة بيد المندوب السامي الفرنسي ، إذ احتوى في نصه الأصلي على (102) مادة موزعة على ستة أبواب ، نظّم الخامس منها صلاحيات الانتداب الفرنسي على لبنان ، وكان ذلك أمراً سياسياً بحتاً ، إذ أتى هذا الدستور في نموذجه الأول على شاكلة دستور الجمهورية الثالثة الفرنسي النافذ آنذاك . [2]

وعلى الرغم مِن أصالة التجربة البرلمانية اللبنانية إلا أنها قامت ونهضت على أساس الطائفية السياسية ، على الرغم من عدم وجود نص صريح يُحدد ديانة رئيس الجمهورية أو مذهب رئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس النواب ، لكن العُرف جرى على انتخاب رئيس الجمهورية من الطائفة المسيحية المارونية ، ورئيس مجلس الوزراء من المسلمين السُنة ، ورئيس مجلس النواب من المسلمين الشيعة ، أما الوزراء فيجري اختيارهم مِن بين مُمثلي الطوائف الستة الأكثر عدداً ، ويتفاوت عدد الوزراء المسيح والسنة والشيعة وحسب الأغلبية البرلمانية التي يحصل عليها كُل دين أو مذهب وحسب التوافقات السياسية والائتلافات الحزبية .

وفي سنة 1943 وقّع الميثاق الوطني الذي كانت الغاية منه بلوغ الاستقلال وتخلي المسيحيين بوجه عام عن مطلب الحماية الفرنسية ، قِبال

---

[1] - للمزيد من التفاصيل راجع د.أحمد سعيفان ، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة ، دراسة مقارنة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ط1 ، 2008 ، ص204 .
[2] - للمزيد من التفاصيل راجع د.أدمون ربّاط ، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني ، دار العلم للملايين ، بيروت ، دون سنة طبع ، ص363 وص574 .

تخلي المسلمين عن المطالبة بالانضمام إلى سوريا ، وقبول المسيحيين والمسلمين بكيان وطني مستقل يحافظ على الوحدة الوطنية . [1]

ومِن أجل وضع حدٍ للطائفية السائدة في لبنان جاء اتفاق الطائف سنة 1989 لحل المشاكل والخلافات بين الديانات والمذاهب والطوائف اللبنانية ، بما في ذلك القضايا السياسية والأمنية والاقتصادية الاجتماعية . إذ أوجد هذا الاتفاق تسويات مقبولة من الجميع للموضوعات المختلف عليها ، وترتب على هذا الاتفاق إدخال تعديلات جوهرية على الدستور اللبناني . [2]

ومرّ الدستور اللبناني في تاريخه وتطوره التشريعي بمراحل عِدة ، وأدخلت عليه العديد من التعديلات غيّرت من ملامحه الأصلية .

فقد اعتمد في نصه الأول نظام المجلسين في تشكيل السُلطة التشريعية ، حيث نصت المادة (16) منه على أنه (تتولى السُلطة المشتركة هيئتان ، هما مجلس الشيوخ ومجلس النواب) . وقد حُدِد عدد الشيوخ بستة عشر عضواً يعين رئيس الحكومة سبعة منهم بعد استطلاع رأي الوزراء ويُنتخب الباقون .

---

[1] - للمزيد من التفاصيل راجع باسم الجسر ، ميثاق 1943 لماذا كان وهل سقط ، دار النهار للنشر ، بيروت ، 1978 ، ص311 .

[2] - إلياس سابا ، الأزمة اللبنانية إلى أين ، مجلة المستقبل العربي ، مركز دراسات الوحدة العربية ، العدد 135 ، السنة الثالثة عشر ، بيروت ، أيار (مايو) 1990 ، ص96 .

وعيّن المفوض السامي الفرنسي أعضاء مجلس الشيوخ الأول استنادا إلى المادة (98) الواردة في الباب الأول ، في باب الأحكام الانتقالية لمدة لا تتجاوز سنة 1928 . [1]

ولم يتسنَ لمجلس الشيوخ الأول الوصول إلى نهاية مدة ولايته ، فقد ألغى التعديل الدستوري الأول الصادر في 17 تشرين الأول 1927 نظام المجلسين وأصبحت السُلطة التشريعية تتألف من مجلس واحد ، هو مجلس النواب . [2]

وتبنى الدستور اللبناني مبدأ ثنائية السُلطة التنفيذية ، التي تألفت من رئيس الدولة والحكومة (رئيس مجلس الوزراء – الوزراء) . ومرّت السُلطة التنفيذية هي الأخرى في تنظيمها بمرحلتين ، الأولى حيث تركزّت السُلطة الإجرائية برئيس الدولة الذي أُوكل له مهمة وضع السياسة العامة للدولة لكن الدستور نأى عنه بالمسئولية (الرئيس مصون وغير مسؤول) .

وفي هذه المرحلة لم ينص الدستور على المسئولية التضامنية للوزارة وقصرها على المسئولية الفردية ، ومرد ذلك عدم اختصاص الوزارة بوضع السياسة العامة .

وبموجب التعديل الدستوري الصادر في 1990/9/21 أسندت السُلطة الإجرائية لمجلس الوزراء ، وهو يتولاها وِفقاً لأحكام الدستور . واستكمالاً لمتطلبات هذا التعديل ، عُدِلت المادة (54) من الدستور أيضاً ،

---

1 - أنظر المستشار عبده عويدات ، النظم الدستورية في لبنان والبلاد العربية والعالم ، منشورات عويدات ، بيروت ، ط1 ، 1961 ، ص495 .

2 - للمزيد من التفاصيل راجع د.إبراهيم عبد العزيز شيحا ، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري ، دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني ، الدار الجامعية ، بيروت ، دون سنة نشر ، ص506 – 507 .

بحيث أصبحت تنص على أنه (مقررات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه في التوقيع عليها رئيس الحكومة والوزير أو الوزراء المختصون) .

وبموجب هذا التعديل انتقلت السُلطة التنفيذية الفعلية من رئيس الجمهورية إلى الوزارة ، مِن هُنا طال التعديل الصادر في 1990/9/21 المادة (66) كذلك ، حيث أصبحت تنص على أنه (يتحمل الوزراء إجمالياً تجاه مجلس النواب تبعة سياسة الحكومة العامة ويتحملون انفرادياً تبعة أفعالهم الشخصية) .

وفي ظل التعديل الدستوري الصادر في 1990/9/21 أصبح الدستور اللبناني يتبنى النظام البرلماني المتطور أسلوبا للحكم ، فقد نصت الفقرة (ج) من الديباجة [1] على أنه (لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية تقوم على احترام الحريات العامة ....) . هذا إضافة لتوافر الأركان الرئيسية للنظام البرلماني ، فرئيس الجمهورية هو رمز وحدة الوطن ، فقد نصت المادة(49) على أنه (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن ، يسهر على احترام الدستور والمحافظة على استقلال لبنان ووحدته وسلامة أراضيه وِفقاً لأحكام الدستور ......) .

أما رئيس مجلس الوزراء ، هو الرئيس الفعلي للسُلطة التنفيذية ، يرأس الحكومة ويُمثلها ويتكلم باسمها ويُعتبر مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء . [2]

---

1 - أضيفت الديباجة إلى الدستور بموجب القانون الدستوري 18 الصادر في 1990/9/21 .

2 - أنظر المادة (64) من الدستور اللبناني ، عدلت بموجب القانون الدستوري رقم 18 في 1990/9/21.

وفي حدود العلاقة بين السُلطة التشريعية والتنفيذية ، لمجلس النواب سحب الثقة من الحكومة (تعتبر الحكومة مُستقيلة في إحدى الحالات الآتية ... وعند نزع الثقة منها مِن قِبل المجلس النيابي بمبادرة منه أو بناءً على طرحها الثقة) .[1]

وللحكومة الموافقة على طلب حل مجلس النواب (يعود لرئيس الجمهورية في الحالات المنصوص عليها في المادتين 65 و77 من هذا الدستور ، الطلب إلى مجلس الوزراء حل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة ، فإذا قرر مجلس الوزراء بناءً على ذلك حل المجلس ، يُصدِر رئيس الجمهورية مرسوم الحل) .[2]

المبحث الأول

اختيار رئيس الجمهورية وانتهاء ولايته

فـي سـائر الـنظم الدسـتورية الأكثـر ديمقراطيـة والأقـل تلعـب الاعتبـارات السياسـية الـدور الأبـرز فـي اختيـار الـرئيس ، فرئاسـة الدولـة منصب سياسي بامتياز ، من هنا قد تكون الأغلبية الانتخابية هي الحاكمة في

---

[1] - م (1/69) من الدستور اللبناني .

[2] - م (55) من الدستور اللبناني .

تحديد من يتولى المنصب . وقد تحل الاعتبارات المذهبية والطائفية والدينية ظاهراً محل الاعتبارات السياسية ، والواقع أن هذه الاعتبارات هي انعكاس وواجه للاعتبارات السياسية .

المطلب الأول

اختيار الرئيس

عرفت المادة (49) من الدستور اللبناني ، الرئيس أنه (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وِحدة الوطن ، يسهر على احترام الدستور والمحافظة على استقلال لبنان ووحدته وسلامة أراضيه وِفقاً لأحكام الدستور) .

وأوكل الدستور لمجلس النواب صلاحية انتخاب الرئيس من بين المرشحين لهذا المنصب على أن يحصل المرشح على أغلبية ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب ، وإذا لم يحصل أي مرشح على هذه الأغلبية ، يُعاد التصويت بين المرشحين ، ويكفي للفوز في هذا الدور حصول المرشح على الأغلبية المُطلقة .

والمُلاحظ أن الدستور ترك الباب مفتوحاً في الدور الثاني لكل المرشحين الذين تنافسوا على المنصب في الدور الأول دون أن يشترط الحصول على نسبة من الأصوات أو بين المرشحّين الاثنين الحاصلين على أعلى الأصوات ، وهذا الإطلاق قد يُدخل الدولة في أزمة سياسية وقد ينتهي إلى فراغ دستوري لاسيما وأن الدستور اشترط في الدور الثاني الحصول على الأغلبية المُطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب .

هذا من الناحية النظرية ، أما الواقع فيشير إلى أن التصويت غالباً ما يكون محسوماً لمرشح بعينه قبل الذهاب إلى مجلس النواب ، بفعل التوافق على الرئاسات الثلاثة في لبنان ابتداء (رئيس الجمهورية – رئيس الحكومة – رئيس مجلس النواب) .

وحدث أن دخلت لبنان في أزمة دستورية بفعل عدم الاتفاق على رئيس الجمهورية أكثر من مرة ، فمع انتهاء ولاية الرئيس إلياس الهراوي (1989 – 1998) لم يتم الاتفاق على شخصية الرئيس الجديد الأمر الذي دعا إلى تعديل المادة (49) من الدستور وللمرة الخامسة بموجب القانون الدستوري رقم 462 في 1995/10/19 على نحو يسمح بتجديد ولاية الرئيس استثناء ولمدة ثلاث سنوات ، فقد نص التعديل على أنه (لمرة واحدة بصورة استثنائية ، تستمر ولاية رئيس الجمهورية الحالي ثلاث سنوات تنتهي في الثالث والعشرين من تشرين الثاني 1998) .

ومع انتهاء مدة ولاية الرئيس إميل لحود لم يتم الاتفاق على شخصية الرئيس الجديد ، فتم الاتفاق على تمديد مُدة ولاية الرئيس لحود لثلاث سنوات ، وحتى عام 2007 وخارج إطار الدستور والقانون اللبناني . ومع انتهاء مُدة التمديد غادر الرئيس لحود قصر الرئاسة قبل تسليم السُلطة للرئيس الجديد أو للحكومة مجتمعة بالإنابة ونتيجة لهذا الفراغ الدستوري ، تولت الحكومة برئاسة رئيس الوزراء الأسبق فؤاد السنيورة إدارة رئاسة الدولة لفترة طويلة امتدت من 24 تشرين الثاني 2007 وحتى تاريخ انتخاب الرئيس الجديد العماد ميشال سليمان في 25 أيار 2008 .

ومنذ تشرين ثاني 2013 والرئاسة اللبنانية خالية من شاغلها ، فقد غادر الرئيس ميشيل سليمان سدة الرئاسة دون انتخاب رئيس جديد ، ومضى أكثر من سنة ونصف على خلو سدة الرئاسة ومجلس الوزراء يدير الرئاسة بالوكالة .

وفي الدول التي يسودها الاستقطاب الديني والمذهبي والسياسي غير المحسوم لجهة معينة بأغلبية قادرة على اختيار أي من الرئاسات الثلاث ، يبدو أن اختيار رئيس الجمهورية مِن قِبل مجلس النواب الحل الأمثل ، حيث أن الاتفاق بين الساسة على منصب مُعين أكثر يُسراً مِن إحالته للناخب ، فخيارات الناخب في مواجهة رئيس الجمهورية غير منضبطة ولا يُمكن التكهن بها بحال مِن الأحوال .

وأشارت المادة (49) من الدستور اللبناني بنص عام إلى الشروط الواجب توافرها في المرشح لرئاسة الجمهورية (..... ولا يجوز انتخاب أحد لرئاسة الجمهورية ما لم يكُن حائزاً على الشروط التي تؤهله للنيابة وغير المانعة لأهلية الترشيح .....) .

-1- لم نجد أشارة لشرط الجنسية في الدستور لا من قريب ولا مِن بعيد ، وبالعودة إلى قانون الانتخاب اللبناني الصادر في 2000/1/13 نجد أنه يشترط في النائب أن يكون لبناني من أبوين لبنانيين أو مضى على تجنسه عشر سنوات .[1]

على ذلك ساوى قانون الانتخاب بين اللبناني حامل الجنسية الأصلية والمتجنس الذي مضى على تجنسه عشر سنوات في حق الترشيح لرئاسة

[1] - م (6) من قانون الانتخاب لسنة 2000 .

الجمهورية ، وحسناً فعل قانون الانتخاب فيما ذهب إليه حيث أن هذه المساواة مِن شأنها خلق وتعميق الروح الوطنية لدى المتجنس ولكن كان على القانون أن يشترط في المتجنس إقامة متواصلة في لبنان مُدة معينة بعد نيله الجنسية للتحقق من ارتباطه بالمجتمع واحتياجاته ، وإن كان هذا الشرط مفترض واقعاً فمِن غير المُتصور ترشح شخص لرئاسة الجمهورية لم يندمج بالمؤسسة السياسية أو الحزبية أو لا يُمثلها ، لاسيما وأن الرئاسات الثلاث في لبنان توافقية بين الأديان والمذاهب ، وفي ظل هذا التوافق تذوب إرادة الناخب وتضمحل في إرادة الحزب والدين والطائفة والمذهب .

-2- أن يكون بالغ من العُمر خمسة وعشرين سنة :- بالعودة إلى الشروط الواجب توافرها في المرشح لمجلس النواب ، نجد أن المادة (6) من قانون الانتخاب لسنة 2000 تشترط في المرشح أن يكون بالغاً من العمر خمسة وعشرين سنة ، وكان الأولى بالدستور إفراد الرئيس بسِن خاصة تختلف عن تلك الواجب توافرها في شاغل الوزارة أو عضوية مجلس النواب .

واشتراط سن الخمسة والعشرين ، لا يعني بحال مِن الأحوال أن يتولى سدة الرئاسة من يبلغ هذا العمر ، فهذا العمر لا يكفي لإعداد شاغل هذا المنصب ، فسدة الرئاسة تستوجب بالضرورة منصب قيادي في الحزب أو الطائفة ، وتاريخ سياسي ونضالي وخبرة سياسية تتلاءم وأهمية هذا المنصب ، وهذه المستلزمات تقتضي بالضرورة عمر أطول وأعلى من ذلك الوارد في المادة (6) من قانون الانتخاب اللبناني .

ولم يحدث في تاريخ لبنان المعاصر أن تولى رئيس جمهورية سدة الرئاسة بسن الخامسة والعشرين . ويُعد الرئيس الأسبق الراحل بشير

الجميل واحد من أصغر الرؤساء الذين اعتلوا سدة الرئاسة في لبنان ، حيث إعتلى سدة الرئاسة وهو في سِن الأربعين ، واغتيل في 14 أيلول 1982 قبل أن يتسلم مهام عمله .

-3- التمتع بالحقوق السياسية :- الملاحظ أن قانون الانتخاب اللبناني لسنة 2000 اشترط في المرشح أن يكون متمتعاً بالحقوق السياسية ، ولم يُشر إلى وجوب تمتعه بالحقوق المدنية ، بلحاظ أن الحقوق السياسية تستوعب بالضرورة الحقوق المدنية فمن كان متمتعاً بالحقوق السياسية فأنه متمتع بالحقوق المدنية ضمناً ، مِن هُنا يشترط في المرشح أن يكون بالغاً سن الرشد ، دون أن يعتري أهليته عارض من العوارض ، وألا يعتري أهليته السياسية أي عارض كالسجن عن جريمة مُخلة بالشرف ، أو إنهاء ولايته في أي منصب سيادي بسبب سوء الإدارة أو إساءة استخدام السُلطة .

-4- المؤهل العلمي :- جرى النص في الدساتير أو قوانين الانتخاب على اشتراط توافر مؤهل علمي في المرشح لعضوية البرلمان أو لرئاسة الدولة ، ومع التقدم العلمي الذي شهده العالم وانتشار التعليم بين الشعوب حتى تلك الأقل تقدماً ، بدأت الدساتير والقوانين ترفع من سقف المؤهل العلمي الواجب توافره في الرئيس ليصل ربما في حده الأدنى للتعليم الجامعي .

والمُلاحظ أن المادة (6) من قانون الانتخاب اللبناني لسنة 2000 اكتفت في المرشح لرئاسة الدولة أن يكون متعلماً ، أي يجيد القراءة والكتابة وهو مؤهل متواضع غادرته الدساتير والقوانين المقارنة ، إذ لم يعد هذا المؤهل يتناسب وأهمية ومحورية دور الرئيس في الحياة السياسية ، بِغض النظر عن طبيعة النظام السياسي والدستوري للدولة ، سواء أكان ملكي أو

جمهوري ، برلماني أو رئاسي أو مختلط أو خاص أو مجلسي وقد يرى بعض الفقه أن لا أهمية لذكر درجة المؤهل العلمي صراحة في الدستور أو في قانون الانتخاب ، إذا ما تعلق الشرط برئيس الدولة ، بلحاظ أن من غير المتوقع اليوم اختيار رئيس لا يحمل مؤهل علمي مرموق ، قد يكون في حده الأدنى المؤهل العلمي ، ومن الناحية النظرية يبدو الأمر منطقياً ، ولكن حسماً لأي سِجال قد يحدث بشأن المؤهل العلمي للرئيس كان الأولى بالدستور اللبناني أو قانون الانتخاب تمييز الرئيس بمؤهل علمي معين أعلى من ذلك الواجب توافره في المناصب السياسية والدستورية الأخرى .

-5- الجنس :- اشترطت بعض الدساتير فيمن يتولى سدة الرئاسة ، أن يكون من الذكور ، وقد غادرت غالبية الدساتير إيراد مثل هذا الشرط ، بلحاظ تحقيق المساواة ولو النظرية بين الجنسين في تولي المناصب القيادية والسياسية .

أما من لم يشر لهذا الشرط من الدساتير ، فقد عدّه أحياناً من المُسَلمات عدم تولي المرأة لرئاسة الدولة ، لاسيما في دساتير البلاد الإسلامية ، أو تلك التي لا تسمح عاداتها وتقاليدها وثقافتها بتولية المرأة سدة الرئاسة ، فلم يحدث أن تولت مرآة سدة الرئاسة في البلاد العربية منذ مطلع القرن الماضي حتى الآن .

وفي لبنان لا يوجد مانع دستوري أو قانوني من تولي المرأة سدة الرئاسة ، ولكن منذ تاريخ العمل بأحكام دستور سنة 1926 وحتى الآن لم تعتلِ المرأة سدة الرئاسة في لبنان على الرغم من أن المرأة اللبنانية ولجت في الحياة السياسية قبل نظيراتها في باقي البلاد العربية ، بل نالت من

الحقوق السياسية أكثر من تلك التي نالتها المرأة في سائر أرجاء البلاد العربية الأخرى ، إذ لم تنل بعض النساء حق الترشح لعضوية المجالس النيابية إلا في مطلع القرن الحادي والعشرين بل أن النساء في بعض البلاد العربية ليس لها حق الترشح لعضوية المجالس النيابية حتى الآن .

-6- الديانة :- جرت بعض الدساتير على النص على دين رئيس الدولة بل مذهبه أحياناً من بين ذلك الدستور السويدي الذي اشترط في الملك أن يكون مِن أتباع المذهب الإنجيلي الخالص (م4) والدستور الإسباني الذي اشترط في الملك أن يكون من رعايا الكنيسة الكاثوليكية (م7) والدستور الدانمركي الذي اشترط في الملك أن يكون من إتباع الكنيسة الإنجيلية اللوثرية (م5/1) والدستور النرويجي الذي اشترط أن يكون الرئيس بروتستانتياً واشترط الدستور اليوناني في الملك أن يكون من أتباع الكنيسة الأرثوذكسية (م1) .

والملاحظ أن الدستور اللبناني لم يعالج دين رئيس الدولة بنص صريح ، ولكن جرى العُرف منذ تاريخ العمل بالدستور اللبناني لسنة 1926 وحتى الآن على أن يكون الرئيس مسيحياً وقد تعزز هذا العُرف باتفاقي الطائف 1943 و30 أيلول 1989 .

ويُثار التساؤل هل أن الطائفة المسيحية في لبنان هي من تتولى ترشيح رئيس الجمهورية ، أو بمعنى أدق هل هي حرة في اختيار مرشحها لهذا المنصب ؟ وللإجابة على هذا التساؤل نشير إلى أن اختيار الرئيس في لبنان توافقياً بين الأديان والمذاهب عبر بوابة قادة الكُتل الحزبية والسياسية ، المسلمين منهم والمسيح ، السنة منهم والشيعة وعلى حد سواء مع رئاسة الحكومة ورئاسة مجلس النواب التي يجري اختيار شاغلها توافقياً أيضاً .

ومِن استعراض الشروط الواجب توافرها في رئيس الجمهورية في لبنان ، نجِد أنها شروط لا تتسِم بالتعقيد ، لكن العِبرة في الواقع ليس بالشروط القانونية ، لكن بالواقع السياسي الذي حدد المنصب بأصحاب المناصب القيادية العُليا في الأحزاب المسيحية ، ومن يجري التوافق عليه بين قادة الكُتل والأحزاب الشيعية والسُنية والمسيحية .

وحدد الدستور اللبناني مُدة ولاية الرئيس بسِت سنوات غير قابلة للتجديد وهي مُدة واحدة طويلة إلى حد ما ، قد تدفع الرئيس إلى التراخي في أداء عمله لاسيما وأن الدستور حظر إعادة انتخاب الرئيس لولاية ثانية ، وإذا وجد المُشرع الدستوري أن تلك المُدة غير القابلة للتمديد مِن شأنها منع احتكار المناصب وتفسح المجال لتداوله سلمياً فكان بالإمكان تقسيم المُدة ذاتها إلى ولايتين ، من جانب هي مدة منطقية ليست طويلة ومن جانب آخر تخلق الحافز لدى الرئيس للإبداع والعمل رغبة في الفوز بولاية ثانية ، وتنتهي إلى ذات الغاية ، وهو التداول السلمي للرئاسة . عِلماً أن الاتجاه الأغلب الأعم من الدساتير أجاز إعادة انتخاب الرئيس لولاية ثانية .

وربما كان المحذور الأهم في عدم جواز تمديد مُدة ولاية الرئيس ، هو عدم الاتفاق على شخصية الرئيس الجديد ، وهو أمر غير مستبعد في دول تقوم عمليتها السياسية على التوافق بين القوميات والمذاهب ، ويجري اختيار الرئيس فيها مِن قِبل مجلس النواب ، وكِلا الفرضين تحقق في لبنان ، حيث يتم الاتفاق ابتداء بين المسيح والمسلمين الشيعة والسنة على شخصية الرئيس قبل الذهاب إلى مجلس النواب ، أما التصويت في مجلس النواب هو مجرد إضفاء الطابع الرسمي الدستوري على شخصية من تم الاتفاق عليه في داخل الرِواق السياسي .

وحدث واقعاً في لبنان أن انتهت ولاية الرئيس ولم يتم الاتفاق على خلفه الأمر الذي انتهى سنة 1995 إلى تعديل الدستور على نحو يسمح بإعادة انتخاب الرئيس المُنتهية ولايته لمدة ثلاث سنوات استثناء (إلياس الهراوي) ، ومِن المؤكد أن مأخذ كبير يسجل على الدستور تعديله من أجل تمديد ولاية شخص محدد بذاته .

كما تم القفز على الدستور سنة 2004 حينما انتهت ولاية الرئيس (أميل لحود) ولم يتم الاتفاق على خلفه في سدة الرئاسة ، ومُدِدت ولاية الرئيس لثلاث سنوات دون سند دستوري ، إذ لم يكن بالإمكان اللجوء إلى تعديل الدستور مرة أخرى من أجل التمديد .

مِن هُنا كان على المُشرع الدستوري اللبناني النزول بِمُدة ولاية الرئيس إلى ثلاث أو أربع سنوات مع أجازت انتخاب الرئيس لولاية ثانية ، فمثل هذا الخيار يفسح المجال أمام الساسة من الأديان والمذاهب والطوائف للاتفاق على تجديد ولاية الرئيس إذا كان مُتفق عليه ، أو اختيار بديل عنه إذا اتجهت النية إلى عدم تجديد ولايته ، ومِن خلال خيار التجديد ينحسر احتمال الحرج الناشئ عن عدم التوافق على شخصية الرئيس الجديد .

وفي الدستور اللبناني لا يُثار النقاش بشأن انتهاء ولاية الرئيس استثناء قبل انتهاء مُدة ولايته ، فهل تُعد مُدة خلفه مُكملة لولايته أو ولاية كاملة لا تفسح المجال لاختياره لولاية ثانية ، بلحاظ أن الدستور أوكل

للحكومة مُجتمِعة الحلول محل الرئيس المُنتهية ولايته استثناء لحين انتخاب رئيس جديد لولاية كاملة .[1]

المطلب الثاني

انتهاء ولاية الرئيس

في النظام الجمهوري تنتهي ولاية الرئيس بصورة اعتيادية بانتهاء مُدة الولاية المُحددة في الدستور ، وحدد الدستور اللبناني مُدة ولاية الرئيس بسِت سنوات غير قابلة للتجديد .

وللرئيس المُنتهية ولايته الترشيح لولاية ثانية بعد انقضاء ست سنوات على انتهاء ولايته السابقة (وتدوم رئاسته ست سنوات ولا يجوز إعادة انتخابه إلا بعد ست سنوات لانتهاء ولايته .....) .[2]

وخلال الفترة المُمتدة بين سنتي (1926 – 2013) لم يعتلِ سدة الرئاسة ذات الرئيس بعد انتهاء ولايته الأولى ، سوى الرئيس (أميل أده) حيث اعتلى سدة الرئاسة بالانتخاب أول مرة في 20 كانون الأول 1936 وانتهت ولايته في 4 نيسان 1941 ، ثم عُين في سدة الرئاسة في عهد الانتداب لأيام معدودة (11 تشرين ثاني 1943 – 22 تشرين ثاني 1943).

وفي 19 تشرين أول 1995 عُدِلت المادة (49) بإضافة فقرة جديدة لها نصت على أنه (لمرة واحدة وبصورة استثنائية ، تستمر ولاية رئيس الجمهورية الحالي ثلاث سنوات تنتهي في الثالث والعشرين من تشرين

---

[1] - م (62) من الدستور اللبناني .

[2] - م (49) من الدستور اللبناني .

الثاني 1998 ......) . حيث انتهت ولاية الرئيس (إلياس الهداوي) ولم يتم الاتفاق على شخصية الرئيس الجديد.

وفي 2004 مع انتهاء ولاية الرئيس (أميل لحود) تم الاتفاق على تمديد ولايته لثلاث سنوات تنتهي في 24 تشرين الثاني 2007 ، حيث لم يتم الاتفاق على شخصية الرئيس الذي يخلفه ، وعُدّ هذا التمديد غير دستوري حيث تم خارج إطار الدستور ، ولم يجرِ تعديل المادة (49) كما في تمديد ولاية الرئيس (إلياس الهراوي) .

واستثناء نص الدستور اللبناني على انتهاء ولاية الرئيس في حالة الوفاة والاستقالة والإقالة ، فقد نصت المادة (74) على أنه (إذا خلت سدة الرئاسة بسبب وفاة الرئيس أو استقالته أو سبب آخر فلأجل انتخاب الخلف .....) ، ونصت المادة (60) على أنه (لا تبِعة على رئيس الجمهورية حال قيامه بوظيفته إلا عند خرق الدستور أو في حالة الخيانة العظمى ، أما في حالة الجرائم العادية فهي خاضعة للقوانين العامة .....) .

وسنبحث في حالات انتهاء ولاية رئيس الجمهورية في لبنان تِباعاً -:

الفرع الأول

الإقــالـــة

تُعد الإقالة سبباً لانتهاء ولاية رئيس الجمهورية استثناء في الدستور اللبناني ، وحددت المادة (60) من الدستور أسباب الإقالة بارتكاب رئيس الجمهورية جريمة الخيانة العظمى أو خرق الدستور ، وبغير الاتهام بهاتين الجريمتين لا يُمكن إقالة الرئيس .

وخلال الفترة المُمتدة من 1926 وحتى 2016 لم يُقال رئيس جمهورية في لبنان بسبب الإدانة بارتكاب جريمة الخيانة العظمى أو بخرق الدستور . ولكن جرت عِدة محاولات لجمع التواقيع من أجل توجيه الاتهام لعدة رؤساء جمهوريات ، إلا أن هذه المحاولات باءت جميعاً بالفشل ، كان آخرها توقيع (14) نائب من كتلة 14 آذار سنة 2005 عريضة موجهة لرئيس مجلس النواب تطلب توجيه الاتهام للرئيس (أميل لحود) بارتكاب جريمة خرق الدستور لعدم دعوته الهيأة الانتخابية لانتخاب بديل للوزير النائب بيار الجمّيل الذي اغتيل أثناء فترة نيابته ، إلا أن هذه العريضة لم تحصل على تأييد أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب وهي الغالبية التي اشترطتها المادة (60) لتوجيه الاتهام لرئيس الجمهورية .

ومع اشتراط توفر أغلبية ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب لاتهام الرئيس ، يكاد يكون اتهام الرئيس في لبنان وإقالته بسبب الإدانة بارتكاب جريمة الخيانة العظمى أو خرق الدستور ، محالاً أو أقرب للمستحيل ، ليس بفعل اشتراط أغلبية تعجيزية ، فهي أغلبية معتادة جرت الدساتير على اشتراطها لاتهام الرئيس للحد من التهم الكيدية التي قد توجه له ، لكن تحققها في مجلس النواب اللبناني يبدو محالاً ، بفعل تشكل المجلس أصلا على أساس طائفي وديني ، وقيامه في كل دورة على أساس الاسطفافات

والتحالفات ، تلك التي تختلف من دورة لأخرى بفعل اختلاف المصالح ونسبيتها فحليف اليوم قد يكون عدو الغد .

هذا فضلاً عن انتماء الرئيس لإحدى أكبر الكُتل النيابية ، والمساس به قد يعني المساس بالكتلة التي رشحته ودعمته ، وقد يُفسر الاتهام على أنه استهداف ديني أو طائفي ، وفي ظل هذه الأجواء السياسية القائمة على التوافق والطائفية ، نرى أن نص المادة (60) من الدستور اللبناني ولِد ميتاً .

الفرع الثاني

الاستقالة

نص الدستور اللبناني صراحة على الاستقالة باعتبارها سبباً لانتهاء ولاية الرئيس استثناء ، فقد نصت المادة (74) على أنه (إذا خلت سدة الرئاسة بسبب وفاة الرئيس أو استقالته .....) .

والمُلاحظ أن الدستور اللبناني جاء مبتسراً في تنظيمه لاستقالة رئيس الجمهورية فلم يحدد الجهة التي تقدم لها ، هل تقدم لرئيس مجلس النواب أم للمجلس ؟ وهل تُعد نافذة تلقائياً بمجرد تقديمها أو بعد مرور مُدة معينة على تاريخ تقديمها ؟ أم لابُد أن تقترن بموافقة مجلس النواب ،؟ وإذا اقترنت بموافقة مجلس النواب ، هل يكفي لقبولها الأغلبية البسيطة أم المُطلقة لعدد الأعضاء ؟ أم تحتاج لأغلبية الثلثين وعلى حد سواء مع الأغلبية اللازمة لانتخاب الرئيس في المرحلة الأولى ؟ هذه التساؤلات تبقى محل خِلاف طالما لم يحسمها الدستور صراحة .

وجدير ذكره أن الرئيس الأسبق بشاره الخوري وهو أول رئيس جمهورية في عهد الاستقلال استقال من منصبه سنة 1952 نتيجة التظاهرات التي اجتاحت الشارع اللبناني لاتهامه بالفساد الإداري والمالي.

الفرع الثالث

الـوفــاة

تُعد الوفاة سبباً تلقائياً لانتهاء ولاية رئيس الجمهورية ومع ذلك جاء النص صريحاً عليها في المادة (74) من الدستور (إذا خلت سدة الرئاسة بسبب الوفاة ......) . إلا أن الدستور لم ينص صراحة على الجهة التي تتولى إعلان حالة الوفاة ، إذ يترتب على هذا الإعلان انتهاء ولاية الرئيس رسمياً ، وحلول الحكومة مجتمعة محل الرئيس في إدارة شؤون الرئاسة لحين انتخاب الرئيس الجديد .

وخلال الفترة المُمتدة بين سنتي 1926 - 2016 ، اغتيل الرئيسان بشير الجميل (23 آب 1982 – 14 أيلول 1982) ورينيه معوض (5 تشرين ثاني 1989 – 22 تشرين ثاني 1989) .

الفرع الرابع

العجز الصحي

يُعد العجز النهائي للرئيس سبباً لانتهاء ولايته ، والملاحظ أن الدستور اللبناني لم ينظم حالة العجز هذه باعتبارها سبباً استثنائياً لانتهاء ولاية الرئيس.

ومِن المؤكد أن العجز الصحي بنوعيه (الدائم – المؤقت) يثير عديد الإشكاليات ، إلا أن العجز النهائي هو الأكثر خطورة حيث يترتب على ثبوته انتهاء ولاية الرئيس . وكان على المشرع اللبناني تنظيم العجز الصحي بنوعيه على نحو يحسم أي إشكال قد يُثار بشأنه ، كتحديد نوع العجز ونسبته ووسيلة إثباته وإعلانه ، والجهة التي تبت بثبوته إذا ما طعن الرئيس بإعلان عجزه وادعى القدرة على الاستمرار في مُمارسة عمله في سدة الرئاسة .

وإذا كان العجز التام يثير الإشكال فإن العجز المؤقت هو الآخر يثير العديد من التساؤلات ، كتحديد مدته بحيث يتحول بعد هذه المدة إلى عجز دائم ، فقد لا يُقدم الرئيس على التنحي عن سدة الرئاسة بسبب العجز بحجة أنه طارئ مؤقت ، وتحديد طبيعته ودرجته والجهة التي تثبت تحوله إلى عجز نهائي ، وتلك التي تُعلنه ، كما لابُد من تحديد جهة تتولى الفصل في نوع العجز كونه مؤقت أو دائم ، إذ قد يُستخدم العجز حجة للانقلاب على الرئيس .

مِن هُنا نرى أن تنظيم العجز الصحي للرئيس في صلب الدستور يبقى ضرورة لحسم العديد من التساؤلات والإشكاليات ولاسيما في ظل أوضاع

سياسية غير مستقرة قد تتخذ من القصور التشريعي والدستوري منفذاً للتحكم بالأوضاع الدستورية .

المبحث الثاني

صلاحيات الرئيس

في لبنان أُثير ويُثار النقاش حتى اليوم بشأن المركز الدستوري للرئيس ، إذ يخضع هذا المركز واقعاً للاختلاف والتباين من رئيس لآخر ، ويحكم هذا المركز عِدة محددات .

فمِن حيث كم الصلاحيات المنصوص عليها في الدستور ، هي كبيرة . لكن العِبرة ليس بِكَم الصلاحيات ولكن بنوعها وطبيعتها وستراتيجيتها ومحوريتها .

ومن حيث الاختيار تنحسر صلاحيات الرئيس الفعلية إذا ما تم اختياره مِن قِبل البرلمان لمصلحة الأخير ولكن يرد على هذا المبدأ استثناء ، فانتماء الرئيس للكتلة البرلمانية الأكبر يدعمّ مركز الرئيس الدستوري ولا يضعفه . كما يعتمد مركز الرئيس الدستوري في لبنان على قوة الجهة المسيحية الداعمة له ، إذ لا يجدف مسيحيو لبنان في ذات الاتجاه ، بل قد يكون أكثر من مرشح للرئاسة في ذات الوقت بفعل تبني كل حزب أو اتجاه مسيحي لمرشح .

لكن اختيار الرئيس لا يعتمد فقط على قوة الحزب أو الكتلة المسيحية الداعمة ، ولكن على تأييد الأحزاب والكُتل الإسلامية (الشيعية –

السُنية) لهذا المُرشح ، إذ تتباين الائتلافات في لبنان من مرحلة لأخرى وحسب الظرف السياسي ومقتضيات الحاجة والمصلحة .

وتلعب شخصية الرئيس في لبنان وتاريخه السياسي وربما الأسري دور هام في تعزيز صلاحياته ، فشخصيته المُعتدِلة القائمة على العلاقات المتوازنة تُعزِز من مركزِه الدستوري ، بل تفسح المجال واسعاً لمُمارسة دور سياسي إلى جانب الدور الدستوري المرسوم له . هذا إضافة إلى أن علاقته الحميمة مع رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب تدعم موقفه الدستوري بلحاظ أن رئيس الحكومة يُمثِل الطائفة السُنية في لبنان ، ورئيس مجلس النواب يُمثِل الطائفة الشيعية ، وتدعيم وحُسن العلاقة معهما يُعزِز موقف الرئيس أمام الحكومة صاحبة الصلاحيات التنفيذية الفعلية ، ويقوي وضعه أمام مجلس النواب ، حيث يُمارس رئيس مجلس النواب دور الضابط والمراقب والموجِه للمجلس بل الراعي لمواقفه السياسية ، إذ أن قوة مركز رئيس مجلس النواب لا تأتي من دور مجلس النواب المحوري فقط ، بل تأتي كذلك من قوة الحزب والمذهب الذي ينتمي له . وما يؤكد ذلك استحواذ شخص معين على ذات المنصب لفترات طويلة عادة ، فرئيس المجلس هو رئيس أحد أكبر الكتل الحزبية الشيعية .

المطلب الأول

اقتراح تعديل الدستور

منذ دخول أحكام دستور سنة 1926 حيز النفاذ والعديد من التعديلات طرأت عليه ، ويبدو أن تعدد التعديلات أمر منطقي بلحاظ تقادم الزمان على تاريخ إنتاجه ، فقد مضى على تشريعه قرابة تسعة عقود ، وخِلال هذه الفترة الطويلة نسبياً طرأت العديد من المتغيرات السياسية والدستورية الهامة التي تقتضي التعديل .

كما أن التعديل يبدو أمر معتاد في دولة تسودها التوافقات في مُجمل الشأن السياسي والدستوري ، فضلاً عن ظروف الحرب الأهلية التي لم تضع أوزارها إلا بموجب اتفاق الطائف سنة 1989 ، هذا الاتفاق الذي استوجب إدخال التعديل على الدستور .

والمُلاحظ أن تعديل سنة 1990 نقل السُلطة الإجرائية مِن رئيس الجمهورية إلى الحكومة ، وأعاد رسم دائرة اتخاذ القرار التنفيذي داخل المؤسسة التنفيذية . فقد نصت المادة (17) بعد تعديلها بموجب القانون الدستوري رقم (18) في 1990/9/21 على أنه (تُناط السُلطة الإجرائية بمجلس الوزراء وهو يتولاها وفقاً لأحكام هذا الدستور) .

والملاحظ أن تعديل 1990/9/21 هو الأوسع في تاريخ التعديلات الطارئة على دستور 1926 ، فقد شمل نصوص (الديباجة) إضافة إلى المواد (19 ، 22 ، 33 ، 44 ،49 ،51 ، 52 ، 53 ، 54 ، 55 ، 56 ، 57 ، 58 ، 62 ، 64 ، 65 ، 66 ، 69 ، 70 ، 71 ، 72 ، 77 ، 79 ، 80 ، 85 ، 86 ، 95) . وعُدِل دستور 1926 ، عشرة تعديلات :-

-1- في 1927/10/17 .

-2- في 1929/5/8 .

-3- في 1943/3/18 .

-4- في 1943/11/9 .

-5- في 1943/12/7 .

-6- في 1947/1/21 .

-7- في 1948/5/22 .

-8- في 1976/4/24 .

-9- في 1990/9/21 .

-10- في 1995/10/19 .

ويبدو أن التعديل الأكثر غرابة هو التعديل الأخير الصادر بموجب القانون الدستوري رقم (462) في 1995/10/19 ، حيث نص على تمديد مُدة ولاية رئيس الجمهورية (إلياس الهراوي) استثناء لمُدة ثلاث سنوات (لمرة واحدة و بصورة استثنائية ، تستمر ولاية رئيس الجمهورية الحالي ثلاث سنوات تنتهي في الثالث والعشرين من تشرين الثاني 1998) .

وعلى الرغم من أن الدستور خول رئيس الجمهورية صلاحية اقتراح تعديل الدستور ، لكنه أشرك معه الحكومة في مُمارسة هذه الصلاحية ، بل أن الحكومة هي من تُمارس هذه الصلاحية فعلياً ، إذ خولها الدستور صلاحية إعداد وتقديم مشروع التعديل فقد نصت المادة (76) من

الدستور على أنه (يُمكن إعادة النظر في الدستور بِناءً على اقتراح رئيس الجمهورية ، فتقدم الحكومة مشروع القانون إلى مجلس النواب) .

والواقع أن رئيس الجمهورية يُمارس هذه الصلاحية عملاً بأحكام المادة (54) من الدستور التي تنص على أنه (مقررات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه في التوقيع عليها رئيس الحكومة والوزير والوزراء المُختصون ما خلا مرسوم تسمية الحكومة ومرسوم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مُستقيلة) .

أما رئيس الحكومة فيشترك في مُمارسة صلاحية اقتراح التعديل عملاً بأحكام المادة (4/64) من الدستور التي تنص على أنه (رئيس مجلس الوزراء ، هو رئيس الحكومة يُمثلها ويتكلم باسمها ويُعتبر مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء ..... يوقع مع رئيس الجمهورية جميع المراسيم ماعدا مرسوم تسميته رئيساً للحكومة ومرسوم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مُستقيلة) .

المطلب الثاني

الصلاحيات التشريعية

إعمالاً لمبدأ التعاون بين السُلطات في كافة النُظم الدستورية ، لم يعُد ممارسة أي صلاحية حُكراً على سُلطة دون غيرها ، وإن كانت كذلك في دستور مُعين وفي دولة مُعينة ، فهي ليست كذلك في دساتير ودول أخرى .

وسارت غالبية الدساتير المُعاصِرة على تخويل الرئيس صلاحية الاشتراك في العملية التشريعية ، اقتراحاً أو اعتراضاً أو تصديقاً ، مع احتفاظ البرلمان بصفته التشريعية والقائد لها .

وفي الدستور اللبناني يشترك الرئيس في العملية التشريعية بأكثر من آلية وعلى النحو الآتي :-

الفرع الأول

إحالة المشاريع المُقدمة من الحكومة إلى مجلس النواب

تباين الدور الرئيسي في اقتراح مشاريع القوانين من دستور لآخر ، إذ خولت بعض الدساتير البرلمانية رئيس الدولة حق اقتراح مشروع القانون منفرداً ، وأشرك البعض الآخر الرئيس مع الحكومة في مُمارسة هذه الصلاحية ، في الوقت الذي قصرت فيه بعض الدساتير البرلمانية هذه الصلاحية على مجلس الوزراء دون رئيس الدولة .

وفي الدستور اللبناني لسنة 1926 قُصِر دور الرئيس على مُجرد إحالة المشاريع المُقترحة من مجلس الوزراء إلى مجلس النواب ، دون أن يشارك في إعدادها أو إبداء الرأي فيها . [1]

---

[1] - م (6/53) من الدستور اللبناني .

فدوره في عملية الاقتراح دور بروتوكولي شكلي بحت إذ ليس للرئيس في هذه المرحلة إبداء الرأي في نصوص المشروع شكلاً أو مضموناً ويبدو أن دور رئيس الجمهورية هو والعدم سواء .

الفرع الثاني

الاعتراض التوقيفي

مُسايرة للاتجاه الدستوري الغالب خول الدستور اللبناني ، رئيس الجمهورية حق الاعتراض التوقيفي على مشاريع ومقترحات القوانين المُقرة في مجلس النواب ، على أن يطّلِع مجلس الوزراء على طلبه هذا . [1]

وقد يرى بعض الفقه أن لا معنى أو حاجة فعلية لخلق حلقة إضافية كي يُمارس رئيس الجمهورية صلاحيته في الاعتراض على القانون المُحال إليه للإصدار . لكن الواقع التوافقي في لبنان يقتضي إطلاع مجلس الوزراء على رغبة الرئيس في الاعتراض على القانون ، بلحاظ إطلاع الرئيس على ما تم التوافق عليه لتشريع القانون باعتبار أن ليس للرئيس دور يُذكر في اقتراح مشروع القانون ، كما أنه غير مُطّلع رسمياً على ما جرى من مُناقشات داخل أروقة مجلس النواب ، هذا إضافة إلى أن إبلاغ مجلس الوزراء بالنية في الاعتراض على القانون ، قد يبين بعض المُلابسات التي من أجلها اتجهت نية الرئيس للاعتراض ، وبعد بيان هذه المُلابسات قد تنتهي مُبرِرات الاعتراض لاسيما إن كان القانون المُعترض عليه مُقدم مِن قِبل الحكومة .

---

1 - م (57) من الدستور اللبناني .

وإذا ما استخدم الرئيس حقه في الاعتراض ، يُعاد القانون إلى مجلس النواب لمناقشته ثانية ، وفي هذه المرحلة ، إذا أصر المجلس على القانون بنصوصه المرسلة للإصدار بالأغلبية المُطلقة لعدد أعضائه [1] ، يصبح الرئيس مُلزماً بإصداره خلال مُدة أقصاها شهر من تاريخ الإحالة إلى الحكومة [2] ، إلا إذا اتخذ المجلس قراراً بوجوب استعجال نشره ، ففي هذه الحالة على الرئيس إصداره خلال خمسة أيام . [3]

ولا يُبادر الرئيس عادة إلى الاعتراض على القانون ، إلا إذا طلبت إليه ذلك كُتلته النيابية أو الحزبية ، أو إذا كانت الغاية إشباع القانون بحثاً ، أو مِن أجل فسح المجال للتوافق على نصوصه إذا مُرِرت دون توافق وكان مِن شأن ذلك إثارة الخِلاف أو خلق أزمة سياسية لاسيما في القوانين ذات الطابع الخاص أو إذا تيقن الرئيس أن اعتراضه ينتهي إلى إحداث تغيير في القانون ، وإلا فأن رفض الاعتراض والإصرار على القانون مِن قِبل المجلس قد يضعف موقف الرئيس السياسي .

الفرع الثالث

إصـدار القـانـون

المُلاحظ أن الدستور اللبناني خول الرئيس صلاحية إصدار القانون ، دون تخويله صلاحية التصديق . وقرنت الدساتير المقارنة صلاحية

---

[1] - م (57) من الدستور اللبناني .
[2] - م (56) من الدستور اللبناني .
[3] - م (56) من الدستور اللبناني .

الرئيس في الاعتراض على القانون بصلاحية المصادقة عليه . لكن الدستور اللبناني قرن صلاحية الرئيس في الاعتراض التوقيفي على القانون بصلاحية إصداره ، فقد نصت المادة (57) من الدستور على أنه (لرئيس الجمهورية بعد إطلاع مجلس الوزراء حق إعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المُدة المحددة لإصداره .... وعندما يستعمل الرئيس حقه هذا يصبح في حِل مِن إصدار القانون ......وفي حالة انقضاء المُهلة دون إصدار القانون أو إعادته يُعتبر القانون نافذاً حكماً ووجب نشره) .

والملاحظ أن الدستور اللبناني أشار لصلاحية الرئيس في إصدار القانون في أكثر من موضّع منه ، فقد نصت المادة (51) منه على أنه (يُصدِر رئيس الجمهورية القوانين وِفق المُهلة المُحددة في الدستور بعد أن يكون وافق عليها المجلس ، ويطلب نشرها ، وليس له أن يُدخِل تعديلاً عليها أو أن يعفي أحداً من التقيد بأحكامها) . ونصت المادة (56) على أنه (يُصدِر رئيس الجمهورية القوانين التي تمت عليها الموافقة النهائية في خلال شهر بعد إحالتها إلى الحكومة ويطلب نشرها ، أما القوانين التي يتخذ المجلس قراراً بوجوب استعجال إصدارها ، فيجب عليه أن يصدرها في خلال خمسة أيام ويطلب نشرها ......) .

وعلى خِلاف ما جرت عليه الدساتير مِن إفراد الرئيس في صلاحية إصدار القانون ، اشترك الدستور اللبناني رئيس الحكومة مع رئيس الجمهورية في التوقيع على مرسوم إصدار القانون ، فقد نصت المادة (54) من الدستور على أنه (...... أما مرسوم إصدار القوانين فيشترك معه في التوقيع عليه رئيس الحكومة) . وهو المبدأ المعمول به في الدساتير البرلمانية ذات الأنظمة التقليدية ، والذي ينسجم ومبدأ (الرئيس مصون

وغير مسؤول) . فالتوقيع المجاور يؤكد أن الحكومة ورئيسها هي صاحبة الاختصاص الفعلي ، كما أن هذا التوقيع ينقل المسئولية من رئيس الدولة إلى رئيس الحكومة .

وقرن الدستور اللبناني صلاحية نشر القوانين بصلاحية إصدارها ، فقد نصت المادة (56) على أنه (يُصدِر رئيس الجمهورية القوانين التي تمت عليها الموافقة النهائية في خلال شهر بعد إحالتها إلى الحكومة ويطلب نشرها أما القوانين التي يتخذ المجلس قراراً بوجوب استعجال إصدارها ، فيجب عليه أن يُصدِرها خِلال خمسة أيام ويطلب نشرها .....) . ونصت المادة (57) على أنه (..... وفي حالة انقضاء المُهلة دون إصدار القانون أو إعادته يُعتبر القانون نافذاً حكماً ووجب نشره) .

ويبدو أن اقتران صلاحية إصدار القانون بنشره في الدستور اللبناني أمر منطقي ، حيث لم ينص الدستور على تخويل الرئيس صلاحية التصديق على القوانين صراحة كي يقترن النشر بالتصديق والإصدار كما ذهبت إليه بعض الدساتير المقارنة .

المطلب الثالث

إصدار المراسيم

جرت الدساتير عموماً بأنظمتها المُختلفة على تخويل الرئيس صلاحية إصدار المراسيم ، فالمرسوم اقترن بالضرورة برئيس الدولة ،

ملك كان أم رئيس ، في النظام البرلماني أو الرئاسي أو المختلط أو الخاص .

لكن ما يُميز الدساتير المُقارنة أنها تنص على تخويل الرئيس صلاحية إصدار المراسيم دون الخوض في التفاصيل ، أما الدستور اللبناني فجاء على ذِكر تخويل رئيس الجمهورية صلاحية إصدار المراسيم في أكثر من موضع في الدستور وفي أكثر من مناسبة .

وتُقسم المراسيم في لبنان من حيث صلاحية إصدارها إلى قسمين قسم يصدر بتوقيع الرئيس منفرد ، أما القسم الثاني فيصدر بتوقيع رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة . فبموجب المادة (3/53) يُصدر رئيس الجمهورية منفرداً مرسوم تسمية رئيس مجلس الوزراء ، وبموجب الفقرة (5) من نفس المادة يُصدر رئيس الجمهورية منفرداً أيضاً مرسوم استقالة الحكومة أو اعتبارها مُستقيلة .

وفي الحالتين يُعد إفراد رئيس الجمهورية بهذه الصلاحية أمر منطقي ، فمِن غير المنطق أن يُوّقع رئيس مجلس الوزراء على مرسوم تكليفه بتشكيل الحكومة أو على مرسوم استقالته أو اعتباره مستقيلاً .

أما في الحالات الأخرى التي نص فيها الدستور على تخويل رئيس الجمهورية صلاحية إصدار المراسيم ، فقد قرن توقيع رئيس الجمهورية بتوقيع رئيس الحكومة . فبموجب المادة (4/53) يُصدِر رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة مرسوم تشكيل الحكومة ومرسوم استقالة الوزراء أو إقالتهم .

وعلى ذات المعنى نصت المادة (2/69) من الدستور (تكون إقالة الوزير بمرسوم يوقعه رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بعد موافقة ثُلثي أعضاء الحكومة) . وكذلك المادة (4/64) من الدستور (رئيس مجلس الوزراء هو رئيس الحكومة .... يوقع مع رئيس الجمهورية جميع المراسيم ما عدا مرسوم تسميته رئيساً للحكومة ومرسوم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة) .

وتصدر القوانين بمرسوم يشترك في التوقيع عليه رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة [1] ويبدو أن الغاية من إيراد تعداد مفصّل للمراسيم التي تصدر مِن قِبل رئيس الجمهورية منفرداً وتلك التي تصدر بتوقيعه وتوقيع رئيس الحكومة ، وضع حد للخلاف الذي قد ينشأ بين الرئاستين بشأن السُلطة المُختصة بإصدار المرسوم ، وإذا كان الأمر كذلك فكان بالإمكان إيراد نص عام يُشير إلى المراسيم التي تصدر بتوقيع رئيس الجمهورية منفرداً ، وهي مرسومي تكليف رئيس مجلس الوزراء واستقالته أو اعتباره مُستقيلاً ، والإشارة إلى أن باقي المراسيم تصدر بتوقيع الرئيسين ، هذا إضافة إلى أن هناك تكرار لنفس المعنى ومعالجة لنفس الموضوع في النصوص التي نظمت صلاحيات رئيس الجمهورية ، وتلك التي نظمت صلاحيات رئيس مجلس الوزراء ، وكان بالإمكان الاكتفاء بمعالجتها عند تنظيم صلاحيات رئيس الجمهورية ، لاسيما وأن الدستور لابُد أن يميل صوب الإيجاز وعدم الخوض في التفاصيل والابتعاد عن التكرار غير المُبرر .

---

[1] - م (54) من الدستور اللبناني .

المطلب الرابع

الصلاحيات الدولية

ليس من بين الدساتير المُعاصرة النافذة من لم يُخوِل الرئيس صلاحيات دولية ، لكن الخلاف بينها أن مِنها من توسّع في تخويل الرئيس هذه الصلاحيات ، حتى بدا الرئيس هو المحور المُحرك لها . ومِن بين هذه الدساتير ، الدساتير الرئاسية حيث يؤثر الرئيس في هذا الميدان من جانبين ، الأول النص الدستوري الذي يفوضه صلاحيات تنفيذية واسعة ، ومِن خلال وزرائه في الحكومة ، الذين هم أقرب للمساعدين مِنهُم للوزراء بالمعنى الحقيقي إذ يأتمر كُل وزير بأوامر وتوجيهات الرئيس .

أما في النظام البرلماني التقليدي أو الأقرب إليه ، فتتراجع وتنحسر صلاحية الرئيس الدولية في أضيق نِطاق لها ، وتقتسم الحكومة والبرلمان مُمارسة هذه الصلاحية وبهذا الاتجاه ذهب الدستور اللبناني ، حيث لم يُخول الرئيس من الصلاحيات الدولية إلا أضيقها وحددها في بعض الأحيان بالجانب الشكلي البروتوكولي وعلى التفصيل الآتي:-

الفرع الأول

التفاوض على المعاهدات وإبرامها

ميّز الدستور اللبناني بين نوعين من المعاهدات ، مِن حيث تخويل الرئيس صلاحية التفاوض فيها وإبرامها ، الأولى هي المعاهدات ذات

الصلة بمالية الدولة والمعاهدات التجارية التي لا يجوز فسخها سنة فسنة ، وتلك المعاهدات لا يُمكن إبرامها إلا بعد موافقة مجلس النواب .

أما النوع الثاني فتشمل باقي المعاهدات ، وللرئيس التفاوض فيها وإبرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة ، لكنها لا تكتسب صفة الإلزام إلا بعد موافقة مجلس الوزراء ، وعلى الحكومة إطلاع مجلس النواب عليها حينما تقتضي مصلحة البلاد وسلامة الدولة ذلك .[1]

ويذهب جانب من الفقه إلى أن رئيس الجمهورية يخضع للمسؤولية في حالات مُحددة وردت على سبيل الحصر . إلا أنه غير خاضع للمسؤولية بالنسبة للأعمال والصلاحيات المقررة له في الدستور في العلاقات مع الدول الأجنبية والمُنظمات الدولية والأمور الإدارية .[2] بلحاظ أنه يُمارس الصلاحيات الدولية بالاشتراك أما مع الحكومة ورئيسها أو بموافقة مجلس النواب ، وفي كل الأحوال لابُد من اقتران توقيعه بالتوقيع المجاور أو بالمُصادقة.

الفرع الثاني

اعتماد السُفراء وقبول اعتمادهم

---

[1] - م (52) من الدستور اللبناني .

[2] - د.زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني (نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري والمؤسسات الدستورية) ، المجلد الثاني ، 2006 ، ص747 .

ميّز الدستور اللبناني بين اعتماد السفير اللبناني في الخارج ، وقبول اعتماد السفير الأجنبي في لبنان (يُعتمد السفراء ويُقبل اعتمادهم) [1] ، وهو أمر منطقي .

والملاحظ أن صلاحية رئيس الجمهورية في لبنان تقتصر على إصدار مرسوم تعيين السفير اللبناني في الخارج (اعتماد) ، ويخضع اختيار السفير عادة للتوازن الطائفي (مسيحي – شيعي – سُني) والحزبي في ذات الطائفة ، وفي ظل هذا التوازن ليس للرئيس إلا اعتماد الأسماء التي تم الاتفاق عليها .

ويقبل الرئيس أوراق اعتماد السفراء الأجانب المعينون في لبنان ، ولا يجري تقديم أوراق الاعتماد للرئيس ، إلا بعد التحقق مِن قبول شخصية المُرشح سياسياً وأمنياً ، ومثل هذا القيد لا تختص به لبنان دون غيرها ، إذ جرى العُرف على تقديم اسم المُرشح لشغل منصب السفير إلى الدولة التي يُرشح للعمل فيها قبل تعيينه رسمياً ، للتحقق مِن مدى مقبوليته لدى تلك الدولة وعدم وجود مؤشرات لرفضه لأي سبب مِن الأسباب ، إذ يُعد رفض السفير المُعين بمرسوم أمر مُحرج لدولته ، بل قد يتعدى ذلك إلى اعتباره عمل غير وِدي ، مِن هُنا عُدّ مِن قبيل العُرف استطلاع رأي الدولة المُرشح للعمل فيها قبل تعيينه دفعاً للحرج وتأكيداً لمقبوليته المُسبقة .

المطلب الخامس

الصلاحيات الحربية والعسكرية

---

[1] - م (7/53) من الدستور اللبناني .

ما مِن دستور عربي إلا ويخول الرئيس العديد من الصلاحيات العسكرية والحربية وإن تباين حجم وأهمية هذه الصلاحيات بين التوسع والضيق من دستور لآخر .

ولم يخرج عن هذا الإجماع الدستور اللبناني ، حيث أُسند للرئيس مُهِمة القيادة العُليا للقوات المُسلحة ، ورئاسة المجلس الأعلى للدفاع (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وِحدة الوطن .... يرأس المجلس الأعلى للدفاع ، وهو القائد الأعلى للقوات المُسلحة التي تخضع لسُلطة مجلس الوزراء .....) .

ويبدو أن رئاسة القيادة العُليا للقوات المُسلحة والمجلس الأعلى للدفاع مِن قِبل رئيس الجمهورية في لبنان هي رئاسة فخرية ، حيث أخضعها الدستور لسُلطة مجلس الوزراء ، ما يعني أن الرئيس خاضع في قراراته العسكرية والحربية لما يرسمه مجلس الوزراء ، وهذا ما نصت عليه صراحة المادتين (49) (....... يرأس المجلس الأعلى للدفاع ، وهو القائد الأعلى للقوات المُسلحة التي تخضع لسُلطة مجلس الوزراء .....) والمادة (5/65) (يجتمع مجلس الوزراء دورياً في مقر خاص ويترأس رئيس الجمهورية جلساته عندما يحضر ، ويكون النِصاب القانوني لانعقاده أكثرية ثلثي أعضائه ويتخذ قراراته توافقياً ، فإذا تعذر ذلك فبالتصويت ، ويتخذ قراراته بأكثرية الحضور ، أما المواضيع الأساسية فإنها تحتاج إلى موافقة ثلثي عدد أعضاء الحكومة المُحدد في مرسوم تشكيلها ويُعتبر مواضيع أساسية ..... الحرب والسلم ......) . على ذلك يصدر قرار إعلان الحرب وعقد الصلح عن مجلس الوزراء ، وما على رئيس الجمهورية سِوى تِلاوة هذا القرار في الجلسة التي يتولى رئاستها بحكم الدستور ، وفي هذه

الجلسة ليس لرئيس الجمهورية سِوى إبداء الرأي والمشورة وعلى حد سواء مع كُل أعضاء مجلس الوزراء ، وإذا كان لأعضاء المجلس حق التصويت على القرار ، فإنه ليس لرئيس الجمهورية مثل هذا الحق ، ما يعني أن كُل عضو من أعضاء مجلس الوزراء يشارك في رسم قرار الحرب والسلام دون رئيس الجمهورية (يترأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء عندما يشاء دون أن يشارك في التصويت) . [1] على ذلك ليس لرئيس الجمهورية سِوى صلاحيات عسكرية وحربية شكلية بروتوكولية ، حيث يُرسم القرار العسكري خارج مؤسسة الرئاسة .

المطلب السادس

الصلاحيات البروتوكولية

جرى العُرف على تخويل رئيس الدولة ، بصفته رئيس السُلطة التنفيذية (الفخري – الفعلي) بعض الصلاحيات البروتوكولية ، ومِن بين هذه الصلاحيات رئاسة الوفود المُشاركة في المؤتمرات الدولية والإقليمية ، وإلقاء الخِطاب في عيد الاستقلال . وفي لبنان يرأس رئيس الجمهورية الحفلات الرسمية ويمنح أوسمة الدولة بمرسوم [2] ولا تُمنح عادة أوسمة الدولة إلا لِمن قدم خدمة جليلة أو مُتميزة للدولة ، وعادة ما يحرص الرئيس على تقنينها محافظة على هيبتها ورمزيتها المعنوية .

المطلب السابع

[1] - م (1/53) من الدستور اللبناني .
[2] - م (8/53) من الدستور اللبناني .

الصلاحيات ذات الطابع القضائي

قصر الدستور اللبناني صلاحيات رئيس الجمهورية ذات الطابع القضائي على منح العفو الخاص ، ويستهدف هذا العفو عادة أشخاص معينين بذاتهم وشخوصهم . ويُمنح هذا العفو عادة لظروف إنسانية أو صحية ، وقد يستهدف التهدئة السياسية في الدول التي يسودها الاستقطاب السياسي والطائفي والديني أو قد يكون جزء من صفقة سياسية ، ومثل هذا العفو مُنح في لبنان كجزء من تسويات اتفاق الطائف لسنة 1989 .

على ذلك غالباً ما لا يبادر رئيس الجمهورية إلى منح العفو الخاص بإرادته أو استخداماً لصلاحياته الدستورية الانفرادية ، ولكن بفعل الاتفاق والتوافق ، مع ملاحظة أن الرئيس قد يتحاشى استخدام صلاحيته بمنح العفو الخاص منفرداً تحاشياً لإثارة أزمة سياسية قد تنشأ بفعل هذا العفو بلحاظ أن العفو الخاص قد يمنح للمجرم السياسي أو عن الجريمة السياسية .

المبحث الثالث

علاقة رئيس الدولة بسُلطات الدولة الأخرى

فيما مضى كان الفقه الدستوري ينادي بمبدأ الفصل بين السلطات باعتباره الضمانة الأساسية لمنع استبداد رئيس الدولة ، والحامي لحقوق الأفراد وحرياتهم . وقد أثبت الواقع أن لا وجود لهذا المبدأ إلا في الأدبيات وتنظيرات الفلاسفة .

أما اليوم فقد اتجه الحديث عن التعاون بين السُلطات ، في كافة النظم الدستورية ، مع تباين حجم هذا التعاون من نظام دستوري لآخر ومِن دستور لآخر .

ولم يخرج الدستور اللبناني لسنة 1926 عن هذا الاتجاه الدستوري العام ، حيث أقام أكثر من وجه للتعاون والرقابة بين رئيس الجمهورية وباقي سُلطات الدولة الأخرى ، وعلى التفصيل الآتي :-

المطلب الأول

عِلاقة رئيس الدولة بمجلس النواب

المُلاحظ أن حجم وطبيعة علاقة رئيس الدولة بباقي السُلطات تتحدد بحسب طبيعة النظام الدستوري للدولة ، فهي تنحسر في أضيق نطاق لها في النظامين الرئاسي والبرلماني التقليديين ، وتتوسع في ظل النظام المُختلط والبرلماني المُتطور والنظم الخاصة.

وفي لبنان أقام الدستور علاقة بينية عكسية بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب وعلى النحو الآتي :-

الفرع الأول

صلاحيات رئيس الدولة في مواجهة مجلس النواب

مارس رئيس الجمهورية في لبنان العديد من الصلاحيات في مواجهة مجلس النواب ، وهي :-

أولاً:- طلب حل مجلس النواب :- لرئيس الجمهورية بموجب دستور سنة 1926 أن يطلب إلى مجلس الوزراء حل مجلس النواب . ويلجأ الرئيس إلى هذا الخيار في إحدى ثلاث حالات ، الأولى أن يمتنع المجلس بغير أسباب قاهرة عن الانعقاد لمُدة عقد عادي أو لعقدين استثنائيين متواليين لا تقل مُدة كُل منهما عن شهر . أو عند رد الموازنة كاملة بقصد عرقلة عمل الحكومة أو بِنية إفشالها ولا يجوز اللجوء إلى حل المجلس الجديد لذات الأسباب . [1]

وأخيراً لرئيس الجمهورية طلب حل مجلس النواب ، إذا اقترح عشرة من أعضائه على الأقل إعادة النظر في الدستور ووجد هذا الاقتراح تأييد أكثرية الثلثين من مجموع الأعضاء ، على أن تحدد المواد المطلوب تعديلها ومُبرِرات التعديل . وفي هذه الحالة يُرسِل رئيس المجلس اقتراح التعديل إلى الحكومة ، طالباً إليها إعداد المشروع فإذا وافقت الحكومة على اقتراح التعديل بأغلبية الثلثين ، انكفأت على إعداد مشروع التعديل ، لطرحه على مجلس النواب خلال مُدة أربعة أشهر .

أما إذا رفضت الحكومة اقتراح التعديل ، أُعيد إلى مجلس النواب مسبباً ، فإذا أصرّ المجلس على قراره بالتعديل بأكثرية ثلاثة أرباع مجموع أعضائه فلرئيس الجمهورية في هذه الحالة إجابة طلب المجلس وإلزام الحكومة

---

[1] - م (4/65) من الدستور اللبناني .

بإعداد مشروع التعديل ، أو الطلب إلى مجلس الوزراء حل مجلس النواب وإجراء انتخابات نيابية جديدة خلال ثلاثة أشهر ، فإذا أصّر المجلس الجديد على اقتراح التعديل ، وجب على الحكومة الالتزام بطلب التعديل وإعداد مشروع التعديل خلال مُدة أربعة أشهر . [1]

ثانياً- دعوة مجلس النواب لعقد جلسة استثنائية :- ما مِن دولة في العالم إلا وقد تتعرض لظرف استثنائي يستوجب التئام البرلمان لمناقشته واتخاذ القرار الملائم بشأنه ، بلحاظ أن مجلس الوزراء ينعقد دورياً بجلسات اعتيادية ، ويلتئم كذلك بجلسات استثنائية متى دعت الضرورة ولا يثير هذا الانعقاد الإشكال باعتبار أن أعضائه يمارسون عملهم يومياً ويضطلعون بإدارة المرافق التابعة لهم ، دون أن يكون لهم دورات انعقاد سنوية كما في البرلمان .

ويتباين موقف الدساتير من تنظيم الانعقاد الاستثنائي للبرلمان ، من حيث الجهة التي تدعو له ، والأسباب الداعية لذلك ، فمنها من يورد نص عام ، ومنها من يفصل في أسباب الدعوة ، بحيث لا يُمكن التئام المجلس استثناء إلا لهذه الأسباب وإن دعت الضرورة لغيرها للالتئام .

وتبنى الدستور اللبناني هذا الاتجاه حيث حددت المادة (86) من الدستور حالة انعقاد البرلمان بجلسة استثنائية ، بعدم إقرار مجلس النواب مشروع قانون الموازنة قبل انتهاء دورة الانعقاد العادية بشرط أن يكون مشروع الموازنة قد عُرِض على المجلس قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً على الأقل .

---

1 - م (77) من الدستور اللبناني .

وفي هذه الحالة لرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة دعوة مجلس النواب للانعقاد بجلسة استثنائية ولغاية نهاية كانون الثاني لمناقشة مشروع قانون الموازنة ، وإذا ما انتهت المُدة دون إقرار المشروع فلمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً يُصدره رئيس الجمهورية بصورة مرسوم يعتبر فيه المشروع مرعياً ومعمولاً به .

وضماناً لاستمرار سير عجلة الدولة وعدم تأثرها بتأخر إقرار مشروع قانون الموازنة وخلال مُدة الانعقاد الاستثنائي لمجلس النواب تُجبى الضرائب والتكاليف والرسوم والمكدس والعائدات الأخرى ، وتؤخذ ميزانية السنة السابقة أساساً ويضاف إليها ما فتح بها من الاعتمادات الإضافية الدائمة ويحذف منها ما اسقط من الاعتمادات الدائمة وتأخذ الحكومة نفقات شهر كانون الثاني من السنة الجديدة على قاعدة (12/1) .

ثالثاً- تأجيل انعقاد مجلس النواب :- قد تدعو الضرورة لتأجيل انعقاد مجلس النواب بآلية دستورية بلحاظ أن البرلمان ملزم بالانعقاد بدورته العادية في مواعيد مُحدده سلفاً في الدستور أو القانون .

وقد لا يكون من المصلحة انعقاد المجلس لأسباب سياسية مِن أجل التوافق على مسألة مُعينة ، أو بفعل المقاطعة التي قد تنتهي إلى أزمة سياسية إذا ما انعقد المجلس أو لأي سبب آخر .

وتحسُباً لهذا الاحتمال غير المُستبعد في الدول التي يسودها الاستقطاب الطائفي أو الديني أو القومي ينص الدستور على تخويل جهة دستورية صلاحية تأجيل انعقاد مجلس النواب .

وفي لبنان خولت المادة (59) رئيس الجمهورية على وجه الإنفراد صلاحية اتخاذ قرار تأجيل انعقاد مجلس النواب مُدة لا تتجاوز شهراً واحداً ولمرة واحدة فقط خلال دورة الانعقاد الواحدة .

رابعاً- يوجه الرسائل إلى مجلس النواب :- الأصل أن الدستور ينظم حدود العلاقة بين السُلطات ، وفي حدود هذا الإطار تتحرك كُل سُلطة وتمارس صلاحياتها . وخارج حدود هذه العلاقة قد تستجد الحاجة للاتصال المباشر بين السُلطات . ومراعاة لمثل هذا الاحتمال ، ذهبت بعض الدساتير إلى منح رئيس الجمهورية صلاحية توجيه الرسائل إلى مجلس النواب ، أو الحضور في جلساته أو في جلسات لجانه المتخصصة .

وحدد الدستور اللبناني لسنة 1926 ، صلاحية رئيس الجمهورية بتوجيه الرسائل فقط إلى مجلس النواب (يوجه عندما تقتضي الضرورة رسائل إلى مجلس النواب) . [1] وما يلاحظ على الدستور اللبناني أنه لم يحدد عدد الرسائل التي يوجهها رئيس الجمهورية لمجلس النواب ولا مناسباتها ، أو مواعيدها . لكنه حددها بالضرورة ، وينصرف معنى الضرورة هنا إلى الظروف الاستثنائية أو الأزمة السياسية . وبالتالي ليس للرئيس في غير هذه الظروف توجيه الرسائل إلى مجلس النواب .

والملاحظ في لبنان أن الرئيس نادراً ما يلجأ إلى توجيه الرسائل لمجلس النواب .

الفرع الثاني

---

[1] - م (10/53) من الدستور اللبناني .

صلاحيات مجلس النواب في مواجهة الرئيس

تقوم النظم الدستورية وتُبتنى على أساس العلاقات البينية المُتقابلة وانطلاقاً من هذا الواقع تمارس كل سلطة صلاحيات متباينة في مواجهة الأخرى مثلما تمارس باقي السلطات صلاحيات في مواجهتها .

وفي لبنان مثلما خول الدستور رئيس الجمهورية العديد من الصلاحيات في مواجهة مجلس النواب ، خول مجلس النواب صلاحيات في مواجهة رئيس الجمهورية ، بل أن صلاحيات المجلس في مواجهة الرئيس أكثر أهمية وخطورة مِن تلك التي تمتع بها الرئيس في مواجهة المجلس . وعلى التفصيل الآتي :-

أولاً- انتخاب رئيس الجمهورية :- جرى الفقه الدستوري على تعداد إيجابيات وسلبيات انتخاب الرئيس مِن قِبل البرلمان ، دون أن يأتي على بيان ، أن هذا الأسلوب في الانتخاب هو وسيلة للتوافق على شخصية رئيس الجمهورية في النظم الدستورية والسياسية التي يجري فيها اختيار الرئاسات الثلاث (الجمهورية – الحكومة – البرلمان) توافقياً ، لا على أساس الأغلبية التي حصل عليها المُرشح ، أو مؤهلاته أو حتى تاريخه السياسي ، ولكن على أساس الدين أو المذهب . وبهذا اللحاظ نص الدستور اللبناني على انتخاب رئيس الجمهورية مِن قِبل مجلس النواب ، واشترط حصول الرئيس في المرحلة الأولى على أغلبية ثلثي المجلس ، وإذا لم يحصل أي مرشح على هذه الأغلبية ، فبالأغلبية المُطلقة في المراحل التالية .

والملاحظ أن الدستور اللبناني لم يحدد صراحة النصاب الذي يتحقق فيه اجتماع المجلس لانتخاب الرئيس ، بل نص على الأغلبية التي ينتخب

بها ، مِن هُنا انقسم رأي الفقه بشأن النصاب ، والأغلبية عندما ينعقد المجلس بكامل أعضائه ، فذهب رأي إلى أن الدستور لم يُعين نِصاباً مُعيناً خاصاً بجلسة انتخاب رئيس الجمهورية وعليه يُعتمد المبدأ القائل عندما لا يُحدِد النص نصاباً مُعيناً تُمارس الهيأة الجماعية صلاحياتها الشرعية إذا حضر الاجتماع نصف عدد الأعضاء زائداً واحد .

في حين ذهب رأي آخر إلى أن النصاب هو ما ورد بالمادة (49) من الدستور ، وهو ثلثا عدد الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس .[1] وعلى الرغم مِن كون انتخاب رئيس الجمهورية في لبنان توافقياً واقعاً ، إلا أن الدستور اشترط في الاقتراع أن يكون سرياً[2] ، بلحاظ أن ما هو كائن شيء وما يجب أن يكون شيء آخر ، والجلسة التي يلتئم فيها المجلس لانتخاب الرئيس تكون مُخصصة لهذا الغرض ، ولا يجوز مُناقشة أي موضوع آخر [3] مراعاة الأهمية هذه الجلسة وضرورة إفرادها بأهمية خاصة ، على نحو يجري فيها تكريس كُلّ الجلسة للانتخاب .

والمُلاحظ أن الدستور اللبناني لم يعالج احتمال عدم حصول أي مُرشح على الأغلبية المُطلقة في المراحل التالية للمرحلة الأولى ، فهل يبقى المجلس في حالة انعقاد ، أم تُفض الجلسة ويُدعى لاحِقاً لجلسة أخرى لانتخاب الرئيس .

ويبدو أن المُشرِع الدستوري استبعد هذا الاحتمال بلحاظ الاختيار التوافقي للرئيس ، والاتفاق على شخصيته قبل الدعوة لانعقاد مجلس النواب

---

[1] - أنظر أميل بجاني ، انتخاب رئيس الجمهورية ، مكتبة صادر ، بيروت ، 2002 ، ص 48 .
[2] - م (49) من الدستور اللبناني .
[3] - م (75) من الدستور اللبناني .

وإن أثبت الواقع خِلاف ذلك ، فقد يستغرق التفاوض أشهر عِدة دون الاتفاق على شخص الرئيس ، وهو ما دعا المُشرِع الدستوري إلى تعديل الدستور سنة 1995 لتمديد وِلاية الرئيس (إلياس الهراوي) ثلاث سنوات استثناء ، ثم التمديد للرئيس (أميل لحود) عام 2004 دون تعديل الدستور ، بعد انتهاء مُدة ولايته وعدم الاتفاق على خليفته ، بل أن عدم الاتفاق على شخص القادم استغرق مُدة التمديد (3 سنوات) وانتهى إلى شغور سدة الرئاسة وإسنادها مؤقتاً لمجلس الوزراء مُجتمعاً ولمُدة قاربت ستة أشهر (24 تشرين الثاني 2007 – 25 أيار 2008)

ثانياً- اتهام رئيس الجمهورية :- بموجب المادة (60) من الدستور اللبناني ، يُسأل الرئيس عن جريمتي خرق الدستور والخيانة العُظمى . ومراعاة للمركز السياسي والدستوري الخاص للرئيس ، وانسجاماً مع طبيعة الجرائم التي يُسأل عنها بحكم المنصب أو بسببه ، فقد أناط الدستور بمجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه صلاحية اتهامه .

وبمجرد صدور قرار الاتهام ، يكف الرئيس عن مُمارسة مهام عمله حُكماً ، ويُعلن عن شغور سدة الرئاسة [1] ، وحلول مجلس الوزراء مُجتمعاً محل رئيس الجمهورية في مُمارسة مهام عمله . [2]

وأحال الدستور اللبناني على المجلس الأعلى صلاحية محاكمة الرئيس المُتهم بجريمة خرق الدستور أو الخيانة العُظمى ، ويتألف هذا المجلس مِن خمسة عشر عضواً ، سبعة ينتخِبُهُم مجلس النواب مِن بين

---

[1] - م (61) من الدستور اللبناني .
[2] - م (62) من الدستور اللبناني .

أعضائه ، وثمانية مِن أعلى القضاة رتبة حسب درجات التسلسل القضائي أو باعتبار الأقدمية إذا تساوت درجاتهم .

ولإضفاء الطابع القضائي على المجلس الأعلى ، أسندت المادة (80) من الدستور ، رئاسته إلى أرفع القُضاة الثمانية رتبة . وتصدر القرارات عن المجلس بأغلبية عشرة أصوات وفي ظل هذه الأغلبية لا يُعد صوت رئيس المجلس مرجِحاً للأصوات في حال تعادلها ، لأن تعادلها أو رجحانها بأغلبية ثمانية أصوات مُقابل سبعة يعني سقوط قرار التجريم وبراءة الرئيس لعدم توافر العشرة أصوات الواجب توافرها للإدانة .

ثالثاً- أداء اليمين أمام المجلس :- جرى النص في الدساتير المُعاصرة على إلزام رئيس الدولة بأداء اليمين الدستورية قبل مُباشرة مهام عمله ، بل إلزام أعضاء مجلس الوزراء والبرلمانيين على أداء اليمين قبل مباشرتهم مهام عملهم . وتباين موقف الدساتير من تحديد الجهة التي يؤدي الرئيس أمامها اليمين ، فمِنهُم من يُلزِمه أداء اليمين أمام أعلى جهة قضائية ، ومِنهُم من جعلها أمام البرلمان باعتباره مُمثِل الشعب الشرعي . وتبنى الدستور اللبناني الاتجاه الأخير ، حيث ألزمت المادة (50) من الدستور الرئيس أداء اليمين أمام مجلس النواب (أحلف بالله العظيم أني احترم دستور الأمة اللبنانية وقوانينها وأحفظ استقلال الوطن اللبناني وسلامة أراضيه) .

المطلب الثاني

عِلاقة رئيس الدولة بالحكومة

قام النظام البرلماني في صورته التقليدية الأولى على ثنائية الرئاسة التنفيذية رئيس بروتوكولي شرفي ، يُمثِل رمز وحدة الوطن وعنصر التوازن بين السُلطتين التشريعية والتنفيذية ، والحكم بينهما إذا ما نشأ خِلاف يُهدد بحل المجلس أو إقالة الحكم أو يهدد بإدخال البلد في أزمة سياسية يصعب التكهن بنتائجها وسلبياتها .

ورئيس فعلي تتركز بيده الصلاحيات التنفيذية التي يُمارسها رئيس الدولة في النظام الرئاسي والمُختلط والخاص ، ويرأس مجلس (مجلس الوزراء) يضطلع بإدارة الشؤون اليومية لمؤسسات الدولة ومرافقها .

وباعتباره رئيساً للدولة ، تنشأ بالضرورة علاقات مُتبادلة بينه وبين باقي سُلطات الدولة ، بعضها علاقات تعاون ، وأخرى علاقات رقابة .

وفي هذا المطلب سنبحث في علاقة رئيس الجمهورية بالحكومة وعلى النحو الآتي :-

الفرع الأول

أوجه التعاون بين الرئيس والحكومة

في النظام البرلماني ، بغض النظر عن كونه تقليدي أو شبه تقليدي أو متطور لابُد أن تنشأ علاقة بينية مُتبادلة بين رئيس الدولة والحكومة ، أولاً بفِعل انتقال السُلطة الفعلية مِن رئيس الدولة إلى رئيس الحكومة ، والحكومة عموماً ، وثانياً بفِعل الانتماء لذات الفرع المؤسساتي .

وفي هذا الفرع سنبحث في أوجه التعاون بين الرئيس والحكومة والتي تتجسد في أكثر مِن وجه وعلى النحو الآتي :-

أولاً- تسمية رئيس الحكومة :- تتباين المعايير المُعتمدة في تسمية رئيس الحكومة في النظام البرلماني ، وفي لبنان حسم التوافق مبدئياً رئاسة الحكومة لصالح الطائفة السُنية بغض النظر عن الأغلبية أو عدد المقاعد التي يحصل عليها في الانتخابات النيابية .

وفي داخل هذا المُكوِن ، يجري التوافق بين المسيح والشيعة والسُنة على من تُسند له رئاسة الحكومة ، بلحاظ أن ذات التوافق يجري على رئاسة الدولة ورئاسة مجلس النواب .

ودستورياً يُسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المُكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استنادا إلى استشارات نيابية مُلزمة يطلعه رسمياً على نتائجها .[1] على ذلك أن النص الدستوري لم يبتعد عن الواقع بل لامسه مِن خِلال أشارته للتشاور مع رئيس مجلس النواب ، والاستشارات النيابية المُلزمة عند تكليف رئيس الحكومة . ومِن المؤكد أن التوافق الرضائي التام بين المكونات الثلاثة (المسيح – الشيعة – السُنة) غالباً ما يكون مُعقداً إن لم يكُن مستحيلاً ، بِفِعل تشكل ذات المُكون مِن عدة أحزاب وكُتل وائتلافات تتباين مصالحها وتختلف رؤاها واصطفافاتها ، ولكن تكليف رئيس الحكومة يكون لصالح الجِهة التي ترجح كفتها عند تشكيل الحكومة ، والتي ليست بالضرورة رجحان كفتها في الفترات التالية ، وهو ما يُفسر حالة عدم الاستقرار الحكومي في لبنان ، وحالة الجذب والشد بين الحكومة والبرلمان

---

[1] - م (2/53) من الدستور اللبناني .

، واتهام رئيس الجمهورية غالباً بالانحياز لهذا الفريق أو ذاك ، على خِلاف الدور الحيادي المرسوم له في النظام البرلماني .

ثانياً- التوقيع المجاور :- الأصل في النظام البرلماني ، أن رئيس الدولة مصون وغير مسؤول ، لكن هذه القاعدة لا يُمكن إعمالها إلا حينما يكون رئيس الدولة منزوع الصلاحيات الفعلية وتتحدد صلاحياته بِتِلك البروتوكولية فقط . وهو ما يُفسر عُدول الدساتير البرلمانية ذات الأنظمة الجمهورية عن تحصين الرئيس من المسئولية ، حيث تُنيط غالبيتها به ، بعض الصلاحيات الهامة وإن كانت مُتباينة في حجمها وطبيعتها من دستور لآخر ، وعدم إعمال قاعدة تحصين الرئيس مِن المسئولية إلا في الأنظمة الملكية التي هي بالضرورة أو يفترض أن تكون برلمانية . وبموجب قاعدة (الرئيس مصون وغير مسؤول) تنتقل السُلطة من رئيس الدولة إلى رئيس الحكومة ، مع احتفاظ الرئيس بالجانب الشكلي البروتوكولي ، وللتوفيق بين الجانبين الشكلي والفعلي أبتُكر نظام التوقيع المجاور ، حيث يُذيل توقيع رئيس الدولة بتوقيع رئيس الحكومة ، وهذا ما نص عليه الدستور اللبناني في أكثر من موضع فقد نصت المادة (54) من الدستور على أنه (مقررات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه في التوقيع عليها رئيس الحكومة والوزير أو الوزراء المختصون ما خلا مرسوم تسمية رئيس الحكومة ومرسوم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مُستقيلة ، أما مرسوم إصدار القوانين فيشترك معه في التوقيع عليه رئيس الحكومة) .

ونصت المادة (2/64) من الدستور على أنه (رئيس مجلس الوزراء هو رئيس الحكومة ..... يجري الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة ويوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها ......) . ونصت المادة (4/64) على

أنه (يوقع مع رئيس الجمهورية جميع المراسيم ما عدا مرسوم تسميته رئيساً للحكومة ومرسوم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مُستقيلة) . ونصت المادة (2/69) من الدستور على أنه (تكون إقالة الوزير بمرسوم يوقعه رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بعد موافقة ثلثي أعضاء الحكومة) .

ثالثاً- رئاسة اجتماعات مجلس الوزراء :- بحكم التخصص العضوي والوظيفي يرأس رئيس مجلس الوزراء اجتماعات المجلس ، وأجاز الدستور لرئيس الجمهورية حضور اجتماعات مجلس الوزراء للاستماع إلى رأيه مباشرة بشأن مسألة معينة ، وعادة لا يحضر الرئيس مثل هذه الاجتماعات إلا إذا كانت هامة وذات طبيعة خاصة ، قد يطول فيها النقاش ، وحضور الرئيس قد يحسم جدل مجلس الوزراء بشأنها .

ويترأس رئيس الجمهورية جلسات مجلس الوزراء التي يحضرها ، ويكون له الاشتراك في المناقشة وإبداء الرأي دون أن يكون له التصويت ، فقد نصت المادة (1/53) من الدستور على أنه (يترأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء عندما يشاء دون أن يشارك في التصويت) . ونصت المادة (5/65) من الدستور على أنه (يجتمع مجلس الوزراء دورياً في مقر خاص ويترأس رئيس الجمهورية جلساته عندما يحضر ....) .

رابعاً- الدعوة لعقد جلسة استثنائية لمجلس الوزراء :- الأصل في اجتماعات مجلس الوزراء العادية أنها اجتماعات دورية ، أسبوعية أو كما يحددها النظام الداخلي وقد تدعو الحاجة لانعقاد المجلس على وجه السرعة ولا يحتمل الأمر التأخير ، لمناقشة مسألة لا بُد من اتخاذ القرار فيها فوراً ،

ويعود صلاحية إصدار البت فيها لمجلس الوزراء . وتحسباً لهذا الاحتمال ، خول الدستور اللبناني رئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة صلاحية دعوة مجلس الوزراء للانعقاد بجلسة استثنائية [1] ، وخلال هذه الجلسة لا يجري مناقشة سِوى المواضيع التي انعقد المجلس مِن أجلها .

والدعوة لعقد مجلس الوزراء بجلسة استثنائية ، يبدو أمراً متوقعاً بلحاظ اشتراك رئيس الجمهورية مع الحكومة في مُمارسة العديد مِن الصلاحيات الهامة كإحالة مشاريع القوانين التي تُرفع لرئيس الجمهورية مِن مجلس الوزراء ، إلى مجلس النواب [2] والطلب إلى مجلس الوزراء حل مجلس النواب في الحالات الواردة في المادتين (65-77) [3] من الدستور وإطلاع مجلس الوزراء على رأيه بالاعتراض التوقيفي على القوانين . [4]

واتجاه رئيس الجمهورية نحو اقتراح تعديل الدستور ، حيث يُعّد مشروع التعديل مِن قِبل الحكومة [5] ، وقد يرى رئيس الجمهورية إطلاع الحكومة على توجهه قبل المضي فيه ، لاسيما وأنها هي من تعّد مشروع التعديل فمُمارسة هذه الصلاحيات مِن قِبل رئيس الجمهورية وأخرى غيرها ، قد تكون الدافع إلى دعوة مجلس الوزراء للانعقاد بجلسة استثنائية .

خامساً- حلول مجلس الوزراء مؤقتاً محل رئيس الجمهورية :- تتعدد الأسباب التي تنتهي إلى شغور سدة الرئاسة (الوفاة – الاستقالة – الإقالة – العجز الصحي النهائي) .

---

[1] - م (12/53) من الدستور اللبناني .
[2] - م (6/53) من الدستور اللبناني .
[3] - م (55) من الدستور اللبناني .
[4] - م (57) من الدستور اللبناني .
[5] - م (76) من الدستور اللبناني .

وتجنباً لحدوث فراغ دستوري ، تنص الدساتير عادة على من يحل محل رئيس الدولة مؤقتاً لحين انتخاب الرئيس الجديد . ومِن الدساتير من يوكل هذه المهمة لنائب الرئيس ، ومِنها من يخولها لرئيس البرلمان ، أو لرئيس أعلى هيأة قضائية أو لرئيس الحكومة .

والملاحظ أن الدستور اللبناني لم يتبنَ أي مِن هذه الاتجاهات ، لكنه أوكل الرئاسة مؤقتاً لمجلس الوزراء مُجتمعاً ، بلحاظ أن هذا المجلس يضم في عضويته كُل المكونات الأساسية للشعب اللبناني (المسيح – الشيعة – السُنة) ، وهذه القيادة الجماعية مِن شأنها حسم الخلاف بشأن من يحل محل الرئيس مؤقتاً ، حيث ليس لرئيس الجمهورية نائب يحل محله تلقائياً في حالة شغور الرئاسة ، ولا يُمكن إسنادها لرئيس الحكومة أو لرئيس البرلمان ، حيث أن كل منهما من مُكوِن (شيعي – سُني) يختلف عن المُكون الذي ينتمي له رئيس الجمهورية ، مِن هُنا وجد المُشرع الدستوري اللبناني أن القيادة الجماعية خير مخرج لأزمة الحلول المؤقت محل رئيس الجمهورية .

الفرع الثاني

رقابة رئيس الدولة على الحكومة

في النُظم البرلمانية التقليدية ، تنعدم رقابة رئيس الدولة على الحكومة ، بلحاظ أن ليس للرئيس الإداري من الصلاحيات إلا تلك البروتوكولية التشريفية ، هذا إضافة إلى أن الرئيس الإداري الأعلى للحكومة هو رئيسها ، وهو المسئول عن أداء أو قصور أي من أعضائها أمام البرلمان ، فضلاً عن أن النظام البرلماني يقوم على الرقابة المتقابلة بين الحكومة والبرلمان ، تلك الرقابة التي قد تنتهي إلى إقالة الوزير الذي يثبت

قصوره أو فشله في إدارة وزارته أو إقالة الحكومة بأسرها (المسئولية التضامنية) إذا أثبت الاستجواب تقصيرها .

ولمجلس النواب في لبنان صلاحية اتهام الوزير أو رئيس مجلس الوزراء عن جريمتي الخيانة العظمى أو الإخلال بالواجبات المُترتبة عليهم ، ويصدر القرار بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس . [1]

وبصدور قرار الاتهام ، يتولى المجلس الأعلى المؤلف مِن سبعة من أعضاء مجلس النواب وثمانية مِن أرفع القضاة رُتبة ، مهمة محاكمة الوزراء أو رئيس الوزراء .

ويُعد القرار الصادر بالإدانة بأغلبية عشرة أصوات قراراً نهائياً لا يُمكن الطعن به . على ذلك ليس لرئيس الجمهورية دور يُذكر في مُحاسبة الوزراء أو رئيسهم عن أدائهم الوظيفي أو عن الجرائم التي يرتكبونها ، ويتحدد دوره بإصدار مرسوم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مُستقيلة [2] وإصدار مرسوم إقالة الوزير على أن يُذيّل هذا المرسوم بتوقيع رئيس الحكومة أيضاً بعد موافقة ثُلثي أعضاء الحكومة . [3]

المطلب الثالث

علاقة رئيس الدولة بالسُلطة القضائية

---

[1] - م (70) من الدستور اللبناني .
[2] - م (5/53) من الدستور اللبناني .
[3] - م (2/69) من الدستور اللبناني .

المُلاحظ أن الدستور اللبناني غّل يد الرئيس بالتدخل في أعمال السُلطة القضائية تماماً ولم يُشِر لا مِن قريب ولا مِن بعيد لِصِلة رئيس الجمهورية بالقُضاة على اختلاف درجاتهم ، ربما لأن عمل القاضي في لبنان يتأثر هو الآخر بالاعتبار الديني والمذهبي ، بل أن الدستور لم يُشِر حتى لمرسوم تعيين القضاة وتوقيعه مِن قِبل رئيس الجمهورية .

وبالعودة إلى نصوص الدستور وتشكيل المجلس الأعلى الذي يتولى محاكمة رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء عن جريمة الخيانة العظمى وخرق الدستور ، نجد أن لا يد للرئيس في اختيار أعضاء هذا المجلس أو في إصدار مرسوم تعيينهم ، فقد تألف هذا المجلس من خمسة عشر عضواً ، سبعة من النواب يختارهم زملائهم في مجلس النواب وثمانية من أرفع القضاة رتبة ، يترأس أرفعهم درجة ورتبة المجلس .

ولم يخول الدستور اللبناني رئيس الجمهورية أي صلاحية ذات طابع قضائي ، سِوى منح العفو الخاص ، وهذا العفو نادراً ما يلجأ إلى منحه رئيس الجمهورية في لبنان كونه غالباً ما ينصب على جرائم ذات طابع سياسي أو يُمنح لأغراض إنسانية أو مراعاة لظروف استثنائية ، أو كجزء مِن حل إشكالية اجتماعية ، وكُل هذه الأغراض ذات مساس بالطابع السياسي والديني والمذهبي ، وإذا ما استخدم الرئيس صلاحيته هذه ، فعادة ما تكون بعد التوافق مع الشركاء في العملية السياسية في الحكومة والبرلمان ورؤساء الكُتل والأحزاب المؤثرة .

الفصل السادس

رئيس الدولة في دستور جزر القمر لسنة 2003

منذ استقلال جزر القمر من الاحتلال الفرنسي سنة 1975 ، وتاريخها سلسلة من الانقلابات والاضطرابات السياسية . فبعد أشهر قليلة من إعلان الاستقلال وتنصيب أحمد عبد الله رئيساً للبلاد ، قاد بوب دينارد بمساعدة السرية التي كان يقودها جاك فوكار ودعم الحكومة الفرنسية ، حركة انقلابية أطاحت بحكم الرئيس أحمد عبد الله . [1] ونُصّب عضو الجبهة الوطنية الأمير سعيد محمد جعفر رئيساً للبلاد ، وفي كانون الأول 1976

---

[1] - Eliphas G. Mukonoweshuro (October 1990) – The Political of Squalor and Dependency . chronic Political instability and economic collapse in the Comoro island – 1989 – P. 555 .

قاد وزير الدفاع علي صويلح انقلاباً أطاح بالأمير سعيد محمد جعفر ، ونصّب نفسه رئيساً للبلاد .

وخِلال فترة حكمه التي امتدت حتى أيار/ مايو 1978 تبنى عدد مِن القرارات الاشتراكية ذات الصبغة الانعزالية وهو ما آثار حفيظة فرنسا التي عملت مع بوب دينارد على الإطاحة به وإعادة أحمد عبد الله إلى سدة الرئاسة .[1]

وتميزت فترة حكم الرئيس أحمد عبد الله التي امتدت حتى سنة 1989 بالاستبداد والبطش ، وتغيّر خلال تلك الحقبة اسم الدولة إلى جمهورية القمر الاتحادية الإسلامية . وفي أواخر عهده (1989) أصدر أمراً إلى قائد الحرس الجمهوري بوب دينارد لنزع سلاح القوات المُسلحة ، وبعد أيام من توقيع الأمر ، قُتِل على يد أحد حماياته من الضباط ، وأصيب بوب دينارد بجروح خطيرة نُقِل على أثرها مِن قِبل المظليين الفرنسيين إلى جنوب أفريقيا .

ونُصِب الأخ الأكبر غير الشقيق لعلي صويلح ، سعيد محمد جوهر رئيساً للبلاد ، حيث استمر حكمه حتى سنة 1995 .[2] وفي سنة 1996 عاد بوب دينارد إلى جزر القمر ، وقاد محاولة انقلاب على الرئيس سعيد محمد جوهر ، إلا أن فرنسا تدخلت وأجبرت بوب دينارد على الاستسلام ونُفي الرئيس جوهر إلى ريونيون وتنصيب محمد تقي عبد الكريم رئيساً للبلاد بعد

---

[1] - Abdourahim Said Bakar – Small Island Systems – A case Study the Comoro Island – Comparative Education 24 – P.181 .

[2] - Marlise Simons – 1000 French Troops invade Comoros To Put Down . Coup – New York Times – 10 – 5 – 1995 .

إجراء انتخابات صورية . وتميزت فترة حكم الرئيس عبد الكريم التي استمرت حتى تشرين الثاني / نوفمبر 1998 ، بانتشار البطالة والقمع الحكومي واحتدام الخلاف مع الانفصاليين . [1] وخلفه في سدة السُلطة بعد وفاته الرئيس تاج الدين بن سعيد مسوندي .

وفي نيسان / أبريل 1999 قاد العقيد غزالي عثماني انقلاباً عسكرياً على الرئيس مسوندي ، وبعد نجاح انقلابه نصبّ نفسه رئيساً للدولة وتميزت فترة حكمه بالفوضى والاضطراب ، الأمر الذي دعا الإتحاد الإفريقي وبدعم من رئيس إتحاد جنوب أفريقيا (أمبيكي) إلى التدخل في جزر القمر وفرض عقوبات عسكرية واقتصادية عليها . [2] وأسفر هذا التدخل إلى قيادة وساطة بين الجزر المُكونة للإتحاد انتهت إلى تغيير اسم الدولة إلى (إتحاد جزر القمر) ، ومنح الحكم الذاتي لكل جزيرة في إطار إتحاد فيدرالي يضم الولايات الثلاثة ، على أن يتنحى الرئيس غزالي عثماني عن الرئاسة ، والسماح له بخوض الانتخابات الرئاسية التي ستنضّم لاحقاً .

وتنفيذاً لهذا الاتفاق ، تنحى الغزالي عن الرئاسة سنة 2002 ، وخاض الانتخابات مع عدد من المرشحين وتمكن من الوصول إلى سدة الرئاسة من جديد [3] حتى سنة 2006 حيث فاز بالانتخابات الرئاسية الرئيس أحمد عبد الله سامبي .

---

[1] - Comoros Said - After Azali Assoumani declared elected as Federal President – BBC Monitoring Africa – 10 – 5 – 1997 .

[2] - Comoros – Coup Leader gives reasons For coup – BBC monitoring Africa – 1 – 5 – 1999 .

[3] - Comoros Said (Calm) after azail assoumani declared elected as Federal President – 10 – 5 – 2002 .

المبحث الأول

اختيار رئيس الجمهورية وانتهاء ولايته

لا تخرج آلية اختيار رئيس الدولـة فـي إطارهـا العـام عـن التـوارث والانتخاب والاستيلاء بـالقوة (آليـة استثنائية). وتُقسـم آليـة الانتخـاب بـين الطريق الشعبي المباشر وغير المباشر (النيابي) .

المطلب الأول

اختيار الرئيس

عرّفت المادة (12) من الدستور ، رئيس الإتحاد أنه (رمز الوحدة الوطنية وهو الضامن لعدم المساس بالحدود المُعترف بها دولياً وكذلك سيادة الإتحاد وهو الحكم والمنظم للسير المنتظم لعمل المؤسسات) .

والـلافت أن الدستور لم يُشِر لا مِن قريب ولا مِن بعيد للشروط الواجب توافرها في المرشح لرئاسة الدولة ، بل حتى لم يُشِر للإحالة لقانون خاص لتنظيم هذه الشروط في الوقت الذي أشارت فيه الفقرة الأخيرة من المادة (13) إلى أن شروط أهلية الانتخاب تنظم في قانون أساسي .

وأشارت المادة (13) إلى أن رئاسة الإتحاد تكون دورية بين الجزر الأربعة ، موالي (موهيلي) وماوري (مايوت) ونوزواني (أنجوان) ونجازيدجا (جزيرة القمر الكبرى) . حيث يجري انتخاب الرئيس ونوابه سوية بالاقتراع العام المباشر وبأغلبية الأصوات يسبق ذلك انتخابات أولية في الجزيرة التي ترشح رئيس الدولة ، ولا يخوض الانتخابات على المستوى الوطني سوى المرشحين الثلاثة اللذين حصلوا على أعلى الأصوات التي يتم الإدلاء بها في الجزيرة . [1]

وحددت المادة (13) مُدة وِلاية الرئيس بأربع سنوات ، لكنها وقعت في تناقض فمِن جهة أشارت إلى أنها قابلة للتجديد ، دون أن تحدد عدد المرات ، ومِن جهة أخرى أكدت على دورية الرئاسة بين الجزر (تكون الرئاسة دورية بين الجزر .... بالاقتراع العام المباشر بأغلبية الأصوات في دور واحد لمُدة أربع (4) سنوات قابلة للتجديد في ظل احترام النظام الدوري بين الجزر .....) .

ومِن المؤكد أن جواز تجديد الولاية دون تحديد يتعارض ودورية الرئاسة ، وكان على المُشرِع الدستوري توخي الدِقة في صياغة هذا النص ، ويبدو أن إرادة المُشرِع الدستوري انصرفت إلى دورية الرئاسة بين

---

[1] - م (13) من دستور جزر القمر .

الجُزر ، وعدم السماح للرئيس المُنتهية ولايته الترشح لولاية جديدة إلا إذا كانت الرئاسة الدورية لجزيرته ، وما يؤكد ما نذهب إليه انتهاء ولاية الرئيس (عبد الله سامبي) في 26 أيار/ مايو 2010 وحكم المحكمة الدستورية في 8 أيار / مايو 2010 القاضي عدم دستورية قرار الكونغرس في جزر القمر الصادر في 1 آذار / مارس 2010 الذي عدل الدستور على نحو يمدد ولاية الرئيس (مامبي) لمُدة ثمانية عشر شهراً ، وحددت يوم 27 تشرين ثاني ، نوفمبر 2010 موعداً لإجراء الانتخابات الرئاسية على المستوى الوطني حيث يكون المرشح الجديد من جزيرة (موهيلي) .

وعلى رئيس الإتحاد ، أداء اليمين الدستورية أمام المحكمة الدستورية قبل تولي مهام عمله (أقسم بالله الرحمن الرحيم أن أؤدي واجبات وظيفتي بإخلاص ونزاهة وألا أعمل سِوى المصلحة العامة وفي ظل احترام الدستور) وبلغة جزر القمر الوطنية حيث أشارت المادة (1) من الدستور إلى أن (اللغات الرسمية هي : لغة شيكومور الوطنية ، واللغة الفرنسية واللغة العربية) .

وحظرت المادة (15) على رئيس الإتحاد ونوابه ، الجمع بين المنصب وأية وظيفة أخرى تُشغل بالانتخاب ، أو أي منصب سياسي آخر أو وظيفة عامة كما حظرت عليهم مُمارسة أي نشاط مِهني عام أو خاص أو أية وظيفة في جهاز قيادي لحزب أو جماعة سياسية . واستثناءاً أجازت لنواب رئيس الإتحاد تقلّد المناصب الوزارية .

المطلب الثاني

انتهاء ولاية الرئيس

تنتهي ولاية الرئيس في الأحوال العادية بانتهاء مُدة الأربع سنوات ، ولا يجوز تجديد انتخاب الرئيس المُنتهية ولايته إلا بعد اثنتا عشر سنة حيث تكون الرئاسة دورية بين الجزر الأربعة .

واستثناءاً لم يُشِر دستور جزر القمر صراحة إلا لحالتي العجز النهائي والإقالة واكتفى في المادة (14) إيراد تعبير عام يستوعب حالات انتهاء ولاية الرئيس الأخرى (في حالة خلو منصب رئيس الإتحاد لأي سبب كان .....) .

وسنبحث في حالات انتهاء ولاية الرئيس استثناءاً ، وعلى التفصيل الآتي :-

الفرع الأول

الإقـالـة

في جزر القمر لا يُسأل رئيس الإتحاد ونوابه وأعضاء الحكومة إلا عن جريمة الخيانة العُظمى (في حالة الخيانة العُظمى ، يتم محاكمة الرئيس ونائب الرئيس وأعضاء حكومة الإتحاد ....) . [1] وتحديد مسؤولية رئيس الإتحاد بجريمة الخيانة العُظمى دون غيرها من الجرائم يعني ضماناً نفي المسئولية عن الرئيس ، حيث لا تزال هذه الجريمة محل خِلاف في تعريفها وتحديد طبيعتها ومضمونها والأفعال التي تنضوي تحتها . هذا إضافة إلى أن ليس للبرلمان إقالة الرئيس من منصبه لأي سبب مِن الأسباب وإن كان لسوء استخدام السُلطة أو عدم الكفاءة .

---

[1] - م (30) من دستور جزر القمر .

والملاحظ أن دستور جزر القمر لم يحدد صراحة الجهة التي تتولى اتهام الرئيس بارتكاب جريمة الخيانة العُظمى ، وهو ما يؤكد عدم جدية المُشرع الدستوري بالاتجاه لمساءلة الرئيس عن هذه الجريمة .

وأناط بمحكمة النقض مسؤولية محاكمته عن هذه الجريمة [1] ، وقرار المحكمة نهائي غير قابل للطعن به إدانة أو براءة (...... ولا يجوز الطعن في قرارات محكمة النقض والسُلطة التشريعية وكذلك كُل المحاكم في أراضي الإتحاد) . [2]

الفرع الثاني

الاستقالة

لم يُشِر دستور جزر القمر صراحة لاستقالة رئيس الإتحاد ، باعتبارها إحدى الحالات التي تنتهي فيها الولاية استثناء . وكان حرياً به تنظيمها بصورة تفصيلية ، إذ أن عدم التنظيم يثير الخلاف بشأن الجهة التي توجه لها ؟ وهل تُعد نافذة بمجرد تقديمها أم لابُد من اقترانها بالموافقة ؟ وإذا رُفِضت هل يُمكن تقديمها مرة أخرى ؟ وبعد أي مُدة من تاريخ رفضها ؟ وهل يعود لذات الجزيرة التي ينتمي إليها الرئيس المُستقيل صلاحية ترشيح رئيس جديد أم تنتقل الرئاسة لجزيرة أخرى ؟ وهل تُعد مُدة ولايته مُكملة لولاية الرئيس المُستقيل أم تُعد ولاية جديدة يقضي فيها الرئيس الجديد مُدة أربع سنوات ؟ هذه التساؤلات وأخرى غيرها تبقى تُثير الخلاف طالما لم

---

[1] - م (30) من دستور جزر القمر .
[2] - م (29) من دستور جزر القمر .

ينظمها المُشرِع الدستوري صراحة في الدستور ، لاسيما وأن الرئاسة دورية بين الجزر الأربع وهو ما قد يُعمِق الخلاف بشأنها .

الفرع الثالث

الـوفـاة

على حد سواء مع حالة استقالة الرئيس ، لم ينص دستور جزر القمر صراحة على حالة الوفاة باعتبارها سبب استثنائي آخر لانتهاء ولاية الرئيس وعدم النص عليها صراحة يبقى يثير ذات الإشكاليات المُسجلة على عدم تنظيم الاستقالة .

الفرع الرابع

العجز الصحي

نظمت المادة (14) من الدستور حالتي العجز المؤقت والنهائي لرئيس الإتحاد . ففي حالة العجز المؤقت ، يحل أحد نواب الرئيس محل الرئيس لحين انتهاء المانع .

والملاحظ أن الدستور جاء مطلقاً في أشارته للنائب الذي يحل محل الرئيس دون أن يشترط حلول النائب الأول ، أو الأكبر سناً ، وترك لرئيس الإتحاد تحديد النائب الذي يحل محله .

ولا يثير تنظيم هذه الحالة الإشكال بلحاظ وجود الرئيس وتحديد من يحل محله مؤقتاً .

والملاحظ أن الدستور لم يحدد مُدة العجز المؤقت التي يتحول بانتهائها عجز الرئيس من عجز مؤقت إلى عجز نهائي ، وهو ما يترتب عليه خلو سدة الرئاسة والاتجاه لانتخاب رئيس جديد . وكان الأجدر بالدستور تحديد هذه المُدة ، لأن عجز الرئيس قد يبدأ مؤقتاً وينتهي دائمياً نهائياً وعدم تحديد هذه المُدة قد تدفع الرئيس إلى المُماطلة من أجل البقاء في سدة الرئاسة .

أما العجز النهائي فيُعلن مِن قِبل المحكمة الدستورية بناءً على طلب الحكومة ، وفي هذه الحالة يحِل أكبر نواب الرئيس عُمراً محل الرئيس مؤقتاً لحين انتخاب الرئيس الجديد خِلال مُدة أقصاها سِتون يوماً من تاريخ إعلان العجز النهائي للرئيس .

ولم يُشِر الدستور صراحة ، هل أن الرئيس الجديد يُكمل مُدة ولاية سلفه ؟ أم أنه يقضي مُدة ولايته كاملة ؟ وهل يعود الحق في ترشيح الرئيس الجديد لذات الجزيرة التي ينتمي لها الرئيس المُنتهية ولايته ؟ أم ينتقل هذا الحق لجزيرة ثانية ؟ هذه التساؤلات كان الأولى بالدستور تنظيمها حسماً لأي خِلاف قد يُثار بشأنها بين الجزر .

الفرع الخامس

الثورة والانقلاب

لم ينص دستور جزر القمر صراحة على الثورة والانقلاب باعتبارهما سبباً استثنائياً لانتهاء ولاية رئيس الدولة وهو ما سارت عليه غالبية الدساتير المُعاصرة ، بلحاظ أن هذه الأسباب لا تنتهي غالباً لانتهاء ولاية الرئيس فقط ، بل لانتهاء حياة الدستور أيضاً .

والمُلاحظ أن تاريخ جزر القمر مُنذ إعلان استقلالها من الاحتلال الفرنسي سنة 1975 وحتى إجراء أول انتخابات رئاسية حرة سنة 2006 هي سلسلة من الثورات والانقلابات فقد أطيح بالرئيس (أحمد عبد الله) سنة 1975 عن طريق الانقلاب وبعد عِدة أشهر وتحديداً في كانون ثاني / يناير 1976 أُطيح بالرئيس (سعيد محمد جعفر) عن طريق الانقلاب أيضاً ، وفي أيار / مايو 1978 أطيح بالرئيس (علي صويلح) بانقلاب قاده بوب دينارد ، وفي سنة 1989 أطيح بالرئيس عبد الله بانقلاب انتهى إلى قتله ، وفي نيسان / أبريل 1999 عُزِل الرئيس (تاج الدين بن سعيد مسوندي) ، بانقلاب قاده العقيد غزالي عثماني .

ومع اقتراب انتهاء ولاية الرئيس (أحمد عبد الله محمد سامبي) سنة 2010 وسعيه للبقاء في سدة الرئاسة اقترح تعديل الدستور على نحو يُمدد ولايته لمدة (18) ثمانية عشر شهراً ونجح في تمرير اقتراح التعديل في مجلس الإتحاد إلا أن المعارضة هددت بتشكيل حكومة في المنفى في فرنسا تعمل على إسقاط حُكم الرئيس (سامبي) .

على ذلك تُعد الثورة والانقلاب في جزر القمر واحدة مِن أبرز أسباب انتهاء ولاية الرئيس استثناءاً .

المبحث الثاني

صلاحيات الرئيس

بمراجعة نصوص دستور جزر القمر المنّظِمة لصلاحيات رئيس الإتحاد ، نجِد أن المُشرِع الدستوري حاول الجمع بين عِدة مُتناقضات ، الأولى محاولة تدعيم مركز رئيس الإتحاد مِن خلال منحه صلاحيات دستورية تتلاءم وحالة عدم الاستقرار السياسي والدستوري التي هيمنت على البِلاد منذ نيلها الاستقلال وحتى تاريخ تشريع أحكام الدستور النافذ .

ومِن جانب آخر سعى المشرع إيجاد صلاحيات توافقية مِن شأنها تمرير أحكام الدستور عند التصويت عليه ، وهو ما يفسر إشراك رئيس الإتحاد ونوابه بتشكيل الحكومة واختيار وزرائها ، واقتران تصديق نواب الرئيس بتصديق الرئيس على القوانين الصادرة عن مجلس الإتحاد . [1]

---

[1] - م (25) من دستور جزر القمر .

وراعى المُشرِع الدستوري حينما رسم المركز الدستوري لرئيس الإتحاد ، طبيعة نظام الدولة الاتحادية الذي يقتسم بالضرورة الصلاحيات التنفيذية والتشريعية والقضائية بين المركز والجزر . كما اشترط أن يكون القرار توافقياً بين الرئيس ونوابه في أكثر مِن مناسبة وموضع من الدستور حيث اشترط الدستور أن يكون النواب مِن جُزر أخرى غير تلك التي ينحدر مِنها الرئيس ، وهو ما يعكس بوضوح الطابع التوافقي لمجرى العملية السياسية والدستورية في الدولة ، وربما عدم الثقة المُتبادلة بين الجزر ، ومِن المؤكد أن قيادة الدولة بهذه الآلية ورسم القرار فيها توافقياً يؤثر سلباً على إنجاز المهام الأساسية ويعرقل عميلة التنمية ، فاعتراض أي نائب مِن نواب الرئيس ينتهي إلى إسقاط القرار أو تعليقه .

المطلب الأول

اقتراح تعديل الدستور

خول دستور جزر القمر رئيس الإتحاد صلاحية اقتراح تعديل الدستور ، ومارس ذات الحق ثلث أعضاء مجلس الإتحاد ، فقد نصت المادة (37) من الدستور على أنه (يقوم رئيس الإتحاد وثلث أعضاء مجلس الإتحاد على الأقل معاً بمبادرة تعديل الدستور ...) .

والأصل أن تخويل الرئيس حق اقتراح تعديل الدستور على وجه الإنفراد ، يُعد اختصاص غاية في الأهمية والخطورة ، وإن مارست ذات الاختصاص مؤسسة دستورية أخرى إضافة للرئيس . ويزداد هذا الاختصاص خطورة ، إذا أجاز الدستور تمرير اقتراح التعديل دون اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي ، إذ قد يُمارس الرئيس تأثيره المُباشر أو غير المباشر

مِن أجل تمرير التعديل ، هذا إضافة إلى أن الرئيس قد يجد أغلبية برلمانية مؤيدة له أو مِن أنصار حزبه أو جزيرته ، تدعم توجهاته وقراراته بصفة عامة وإن تعلقت بتعديل الدستور .

وجدير ذكره أن دستور جزر القمر ، رسم آليتين لتمرير اقتراح تعديل الدستور، الأولى تقضي بعرض الاقتراح على مجلس الإتحاد ومجالس الجزر ، فإذا حصل على تأييد ثلثي العدد الإجمالي لمجلس الإتحاد ، وثلثي العدد الإجمالي لأعضاء مجالس الجزر عُد التعديل نهائياً واجب النفاذ .

أما الطريق الثاني لتمرير الاقتراح ، هو عرضه على الاستفتاء الشعبي ، فإذا أقرت الأغلبية المُطلقة لعدد المصوتين اقتراح التعديل عُد نهائياً . ومع اقتراب انتهاء ولاية الرئيس (أحمد سامبي) ، اقترح في أيار/مايو 2009 تعديل نص المادة (13) على نحو يُمدد ولايته لمُدة (18) ثمانية عشر شهراً ، وتمكن من تمرير هذا التعديل في مجلس الإتحاد ، ومجالس الجُزر لكن المحكمة الدستورية وئدت هذا التعديل إذ قضت بعدم دستوريته في 8 أيار/مايو 2010 كونه يتعارض وروح الدستور والمبدأ القاضي بدورية الرئاسة بين الجزر المُكوِنة للإتحاد .

المطلب الثاني

الصلاحيات التشريعية

رسم دستور جزر القمر لنفسه طريق خاص في تحديد معالم نظامه السياسي والدستوري ، مراعاة لخصوصية الظروف السياسية التي هيمنت

على مُجمل مناحي الحياة في الدولة ، وانعكست على آلية اعتلاء وإسناد المناصب السيادية في الدولة مراعاة لتحقيق التوازن بين الجُزر .

وبموجب دستور سنة 2003 مارس رئيس الإتحاد العديد مِن الصلاحيات التشريعية الهامة ، وسنبحث في هذه الصلاحيات تِباعاً :-

الفرع الأول

اقتراح مشاريع القوانين

يُعد اقتراح القوانين ومشاريع القوانين واحداً مِن أهم الصلاحيات التشريعية ، بل هو أهمها على الإطلاق في كافة النظم الدستورية ، الاتحادية منها والموحدة ، فمِن خِلال هذا الحق تتمكن السُلطة التنفيذية مِن طرح مشاريع القوانين التي ترى فيها أنها لازمه لعملها وتسيير مؤسسات الدولة ، بلحاظ أنها هي المسئولة عن إدارة المرفق العام وتقديم الخدمة للمواطنين ، في الوقت الذي تنكب فيه السُلطة التشريعية على اقتراح ومناقشة القوانين البارزة أو تلك المتعلقة بالمفاصل الرئيسية للدولة .

وتأكيداً للطابع التوافقي الذي هيمّن على مُجمّل نصوص الدستور ، خلوت المادة (25) من الدستور ، رئيس الإتحاد ونوابه مُجتمعاً صلاحية اقتراح مشاريع القوانين ، وتعرض هذه المشاريع على مجلس الوزراء لمناقشتها وإحالتها إلى مجلس الإتحاد لمناقشتها والتصويت عليها (يختص رئيس الإتحاد ونوابه معاً بمبادرة اقتراح مشاريع القوانين ، ويتم مناقشة

مشروعات القوانين في اجتماعات مجلس الوزراء وتودع لدى مكتب مجلس الإتحاد ....) .

والملاحظ أن الدستور لم يعالج احتمال رفض الحكومة المشروع المُحال إليها مِن رئاسة الدولة ، أو إدخال تعديلات جوهرية عليه ، فهل يحق لرئاسة الدولة الإصرار على المشروع الذي اقترحته ؟ أم يُعد قرار مجلس الوزراء بإدخال التعديلات نهائياً ؟ .

كما لم يُعالج النص احتمال رفض المشروع مِن قِبل مجلس الإتحاد ، فهل يُعد هذا الرفض مُسقِطاً للمشروع بصورة نهائية ؟ . أم يكون لمجلس الوزراء إعادة عرضه في الدورة التالية بنصه الأصلي أو بعد إدخال التعديلات عليه ؟ .

ومِن استعراض نص المادة (25) من الدستور ، يبدو أن صلاحية الرئيس في اقتراح مشاريع القوانين صلاحية مُقيدة مرهونة بإرادة وتأييد نوابه ، وهو ما يُفقِد هذه الصلاحية الكثير من حيويتها وأهميتها ، بل أن هذه الصلاحية قد تبدو مؤجلة أو معلقة متى اتسمت علاقة الرئيس بنوابه بعدم الثقة .

الفرع الثاني

الاعتراض التوقيفي

جرت الدساتير المُعاصرة على تخويل رئيس الدولة صلاحية الاعتراض التوقيفي على مشاريع ومقترحات القوانين المُحالة إليه للمصادقة والإصدار .

وبِذات الاتجاه ذهب دستور جزر القمر ، حيث أناطت المادة (17) برئيس الإتحاد صلاحية الاعتراض التوقيفي على القوانين المُحالة إليه للمصادقة والإصدار ، خلال خمسة عشر يوماً مِن تاريخ تسلمه القانون .

وعلى مجلس الإتحاد ، إعادة مناقشة القانون من جديد ، واكتفى الدستور للتغلب على اعتراض الرئيس ، في القراءة الجديدة تأييد الأغلبية المُطلقة ، وفي هذه الحالة يكون الرئيس مُلزماً بالمصادقة على القانون وإصداره .

ومِن المؤكد أن الرئيس لن يلجأ إلى الاعتراض على القانون ، إلا إذا وجد أغلبية برلمانية مؤيدة لاعتراضه ، أو قادرة على إدخال التعديلات التي يراها وإلا فإن رفض اعتراض الرئيس والإصرار على النص كما تم التصويت عليه بصيغته الأصلية ربما فيه مساس بمركز الرئيس أو صلاحياته الدستورية .

المطلب الثالث

إصدار القرارات التنظيمية

تُقسم القرارات الإدارية مِن حيث مخاطبتها للمكلفين ، إلى قرارات فردية تخاطب أشخاص معنيين بذاتهم وأسمائهم ، وقرارات تنظيمية تُنشأ مراكز قانونية وتخاطب أشخاص بصفاتهم بحيث يُطبق القرار على كُل من تتوافر فيه الشروط والصِفات .

ومِن المُتفق عليه أن القرار التنظيمي أكثر خطورة وأهمية مِن القرار الفردي . وتباين موقف الدساتير مِن تخويل هذه الصلاحية لرئيس

الدولة ، فمِن الدساتير من يخول هذه الصلاحية لرئيس الدولة على وجه الإنفراد ومنها من يخولها لرئيس مجلس الوزراء أو المجلس باعتباره مؤسسة دستورية ، ومِنها من يشترط صدور القرار بتوقيع رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء (التوقيع المجاور) .

وأناط دستور جزر القمر ، صلاحية إصدار القرار التنظيمي لرئيس الإتحاد ، بل أن الدستور أورد تعبيراً أوسع من صلاحية إصدار القرار التنظيمي فقط ، فقد نصت المادة (12) على أنه (الرئيس ...... ويمارس السُلطة التنظيمية .....) .

ومِن خلال السُلطة التنظيمية يُمكِن للرئيس أن يمارس دوراً أوسع من ذلك المرسوم لنظرائه في الدساتير الأخرى التي لا تخول الرئيس هذه الصلاحية ، فمِن خلال هذه الصلاحية يُمكن للرئيس أن يصدر تشريعات فرعية تحِل محل تلك التشريعات التي لا يتمكن الرئيس من تمريرها في مجلس الإتحاد لأي سبب مِن الأسباب ، بل أن التوسع في استخدام هذه الصلاحية مِن شأنه تقييد نشاط مجلس الإتحاد التشريعي لصالح رئيس الإتحاد .

وتحرص الدساتير التي تخول هذه الصلاحية (القرارات التنظيمية) لرئيس الدولة على تنظيمها بل تقييدها على نحو يمنع إساءة استخدامها ، أو التوسع في استخدامها على نحو يُخرجها عن الهدف التي من أجلها خولت لرئيس الدولة .

المطلب الرابع

التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية

خول دستور جزر القمر ، رئيس الإتحاد ، صلاحية التعيين بالوظائف المدنية والعسكرية على مستوى الإتحاد ، فقد نصت المادة (12) على أنه (ويقوم بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الإتحاد ....) .

والملاحظ أن الدستور جاء مُطلقاً في تخويل هذه الصلاحية للرئيس ، دون أن يحدد طبيعة أو درجة الوظيفة المدنية أو العسكرية الاتحادية ، ومثل هذا الإطلاق يفسح المجال واسعاً لإسناد المناصب الإدارية القيادية المدنية منها والعسكرية لأتباعه أو المنحدرين في أصولهم أو إقامتهم من جزيرته .

فالرئيس عادة يحرص على إسناد المناصب القيادية وتحديداً العسكرية منها ، لأشخاص يثق في ولائهم ، بلحاظ أن المؤسسة العسكرية صاحبة القرار المفصلي في دعم الرئيس أو إضعافه لاسيما في الدول التي يسودها الاضطراب أو التي يتهددها خطر الانقلابات العسكرية بصورة مستمرة ، ومِن بين هذه الدول جزر القمر ، التي تعرضت خلال الفترة المُمتدة من سنة 1975 وحتى سنة 2001 لأكثر من ثمانية عشر انقلاب ومحاولة انقلاب عسكري مِن هنا حرَصَ المُشرع الدستوري في جزر القمر

على إسناد مهِمة التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية الاتحادية لرئيس الإتحاد ، ليس دعماً فقط لمركز الرئيس ، ولكن لإضفاء نوع من الاستقرار السياسي والعسكري على عموم الدولة .

المطلب الخامس

يُعد التقارير عن حالة الإتحاد

رئيس الدولة ، هو رئيس السُلطة التنفيذية ، وهو المسئول التنفيذي الأول المسئول عن رسم سياسة الدولة ، في مناحيها المُختلفة ، لاسيما تلك المُتعلقة بالجانب الاقتصادي والسياسي والأمني ، وبالأخص في الدساتير التي تُوكِل لرئيس الدولة صلاحيات فعلية في رسم السياسات وليست صلاحيات شكلية بروتوكولية تبقى حبيسة نصوص الدستور .

وجرى النص في الدساتير المعاصرة على إلزام الرئيس بتقديم تقارير دورية أو سنوية عن حال الدولة إلى البرلمان باعتباره مُمثلاً للشعب ، وفي هذه التقارير يطرح الرئيس التحديات التي واجهت وتواجه الدولة أو تلك التي قد تواجهها في المستقبل والإجراءات التي اتخذتها الحكومة أو التي تسعى لاتخاذها وتروم الحصول على تأييد البرلمان ، لدعم قراراتها وإجراءاتها ، كما أن هذه التقارير مِن شأنها حشد تعاطف مؤسسات الدولة معها أو توضح وتبرر اتخاذ قرار أو إجراء مُعين ، قد يثير الإشكال لعدم الإطلاع على تفاصيله أو مُبررات اتخاذه ويخضع هذا التقرير عادة للمناقشة وتطرح عليه الملاحظات وقد يتّضح في الإجراءات المُستقبلية .

مِن هُنا يُعد هذا التقرير في مصلحة المؤسسة الدستورية عموماً ومِن شأنه أيضاً الحد من الإجراءات الفردية التي قد تصدر عن الرئيس .

وجدير ذكره أن دستور الولايات المتحدة لسنة 1787 هو أول الدساتير التي ألزمت الرئيس بتوجيه رسالة سنوية إلى الكونغرس يوضح فيها حال الإتحاد وما آل إليه ، والتحديات التي تواجهه ومسايرة للاتجاه الدستوري الحديث ألزم دستور جزر القمر [1] ، رئيس الإتحاد بإعداد تقرير سنوي عن حالة الإتحاد يوجهه إلى مجلس الإتحاد والمحكمة الدستورية ومجالس وحكومات الجزر . وفي هذا التقرير يوضح الرئيس عادة سياسة الدولة ومتبنياتها ووضعها الاقتصادي والتحديات التي تواجهها ، لاسيما وأن إتحاد جزر القمر يواجه تحديين هامين ، الأول ذلك المُتعلق بالتدخل الفرنسي المستمر في شؤونه الداخلية ، وتلويح بعض الجزر بالانضمام لفرنسا كلما أرادت الضغط على المركز لتلبية مطاليبها ، أما التحدي الآخر هو التحدي الاقتصادي ، إذ يعاني ميزات المدفوعات في جزر القمر من العجز والمديونية وهو ما انعكس على بُناها التحتية والخدمات الأساسية المقدمة للمواطنين ، ومِن المؤكد أن التحدي الاقتصادي هو الأخطر على وضع الدولة واستقرارها ، بل واستقلالها ، إذ يكون الدعم الخارجي الأجنبي غالباً مشروط بقيود قد تمس سيادة الدولة والاستقلال قرارها الداخلي والخارجي .

المطلب السادس

الصلاحيات الدولية

[1] - م (18) من دستور جزر القمر .

في النظام الفيدرالي يضطلع الإتحاد بإدارة ملف الشؤون الخارجية ضماناً لوحدة هذه السياسة ، هذا إضافة إلى أن الدولة الاتحادية كيان واحد موحد أمام العالم ، إذ تنتهي الشخصية الدولية للدول الداخلة في الإتحاد ، وتتحول من دول إلى دويلات أو ولايات وهذا التحول ينفي عنها بالضرورة حق التمثيل الخارجي وتصبح ملزمة بسياسة الدولة والكيان الجديد الناشئ عن الإتحاد .

واستثناءاً تمنح بعض الدساتير ومِن بينها الدستور السويسري النافذ ، الولايات حق إقامة العلاقات الاقتصادية وفتح مكاتب لرعاية مصالحها الاقتصادية وإبرام الاتفاقيات الاقتصادية .

وانطلاقاً مِن مبدأ انتفاء الشخصية الدولية للجزر المكونة لإتحاد جزر القمر وتحولها إلى ولايات تابعة للإتحاد ، خص الدستور الإتحاد دون الولايات صلاحية الاضطلاع بالشؤون الخارجية ، وعلى التفصيل الآتي :-

الفرع الأول

التفاوض على المعاهدات وتصديقها

تُعد المعاهدة والاتفاقية الدولية في عالم اليوم المصدر الرئيسي للتشريع الدولي ، الثنائية منها والجماعية . وفي الدولتين الموحدة والاتحادية يضطلع المركز بممارسة هذه الصلاحية من خلال الوزارة المعنية أو رئيس الدولة بصفته مشرفاً ورئيساً إدارياً أعلى لكل الوزارات .

والملاحظ أن دستور جزر القمر نص صراحة على تولي رئيس الإتحاد مسؤولية التفاوض في المعاهدات والتصديق عليها (.... ويتفاوض في شأن المعاهدات ويصدق عليها ....) . [1]

لكن الإطلاق الوارد في المادة (12) والتي خولت الرئيس صلاحية المصادقة على المعاهدات ، قيدته المادة (10) من الدستور ، والتي اشترطت تصديق مجلس الإتحاد على معاهدات السلام والمعاهدات التجارية والمعاهدات أو الاتفاقات التي تتعلق بالتنظيم الدولي وتلك التي تُحمّل ميزانية الدولة أعباء إضافية والمعاهدات ذات الطابع التشريعي والتي تتعلق بحالة الأشخاص أو التي تتضمن تنازلاً عن أراضٍ أو تبادل أو ضم أراضٍ .

وفي الوقت الحاضر نادراً ما يتولى رئيس الدولة قيادة التفاوض بنفسه في جميع المعاهدات إلا في تلك الإستراتيجية أو الأمنية أو ذات الصلة بسيادة الدولة أو استقلالها بلحاظ أن هذه المعاهدات ترسم سياسة الدولة ومستقبلها ويحرص الرئيس على الإطلاع على كل جزئياتها وتحديد موقف الدولة منها تجنباً لأي مسؤولية مستقبلية قد تترتب على الدولة أو عليه شخصياً .

أما باقي المعاهدات فيتولى التفاوض فيها الوزير المعني وحسب طبيعتها وعائديتها في الاختصاص ، ويُعلم رئيس الدولة كما باقي أعضاء السُلطة التنفيذية بالنتائج التي تم التوصل إليها قبل التوقيع عليها .

وجرت العادة على عرض كُل المعاهدات والاتفاقيات مِن قبل الوزارة المعنية في اجتماعات مجلس الوزراء لمناقشتها وإبداء الملاحظات

---

[1] - م (12) من دستور جزر القمر .

عليها ، وتثبيت الرأي القانوني فيها ، ثم تخويل الوزير المعني صلاحية التوقيع وأخيراً تعرض على السُلطة المختصة بالتصديق ، إذ تصبح المعاهدة مُلزمة للدولة بعد تصديقها وتدخل أحكامها حيز النفاذ بعد التسجيل ، أو بعد مُدة معينة من تاريخ تسجيلها وحسب إرادة الأطراف فيها .

وجدير ذكره أن الاتجاه الغالب في الدساتير المعاصرة يخول صلاحية التصديق على المعاهدات للبرلمان بلحاظ تمثيله للشعب بأطيافه ومكوناته وانحداراته المختلفة ، وفيه تُطرح الآراء المختلفة وتسجل الملاحظات والرد عليها ثم يتم التصويت على المعاهدة بالتصديق أو الرفض ، وبالتالي فإن هذه الآلية أكثر دقة وديمقراطية من تخويل رئيس الدولة بمفرده صلاحية التصديق ، لاسيما وأن الدولة تصبح مُلزمة قانوناً بالمعاهدة بعد التصديق عليها ، وإلا ترتبت عليها المسئولية الدولية وما يتبع هذه المسئولية مِن آثار .

الفرع الثاني

تعيين الدبلوماسيين واعتماد الدبلوماسيين الأجانب

انقسمت الدساتير المعاصرة في تنظيمها آلية تعيين سفراء الدولة ودبلوماسييها في الخارج ، فقد أناط الاتجاه الأول هذه الصلاحية للبرلمان أو الحكومة ، وحدد دور رئيس الدولة بإصدار مرسوم التعيين .

أما الاتجاه الثاني فخول صلاحية التعيين وإصدار المرسوم لرئيس الدولة وبهذا الاتجاه ذهب دستور جزر القمر (.... وهو يعين ويعتمد

السفراء والمبعوثين غير العاديين لدى الدول الأجنبية ، ويتم اعتماد السفراء والمبعوثين غير العاديين لديه ....) .

والملاحظ أن غالبية دساتير الدول الاتحادية تخول صلاحية اختيار السفراء والدبلوماسيين أما للبرلمان أو لرئيس الدولة ولكن بمشاركة البرلمان أو أحد مجلسيه وبهذا الاتجاه ذهب دستور الولايات المتحدة الذي خول رئيس الدولة صلاحية اختيار الدبلوماسيين بعد أخذ رأي مجلس الشيوخ . وبهذا الأسلوب في الاختيار يتمكن البرلمان من مراقبة حُسن الاختيار ، والتوزيع العادل بين الولايات ، بلحاظ أن الوظيفة الدبلوماسية تُعد من الوظائف السيادية التي تحرص الولايات على تعيين رعاياها فيها ، أو تمثيلها وبما يتلاءم ووزنها في الإتحاد ، إذ يتباين ثقل ووزن الولاية وحسب عدد سكانها ومشاركتها في موازنة الإتحاد ومواردها ....

ويبدو أن تخويل رئيس الدولة في جزر القمر صلاحية اختيار وتعيين السفراء والمبعوثين غير العاديين ، دون اشتراك مجلس الإتحاد ، أمراً يخرج عما جرى عليه العمل في غالبية دساتير الدول الاتحادية .

كما يعتمد رئيس الإتحاد ، السفراء والمبعوثين غير العاديين الأجانب المعينين في جزر القمر ، وهي صلاحية تقليدية جرت الدساتير المعاصرة على تخويلها لرئيس الدولة ، حيث يُقدم السفير أو المبعوث أوراق اعتماده للرئيس ، إيذاناً له لممارسة مهام عمله في الدولة .

وتسبق هذه المرحلة عادة فحص وتمحيص لشخصية السفير أو المبعوث قبل إعطاء الموافقة النهائية على قبوله ، وبالتالي تكون صلاحية رئيس الدولة صلاحية شكلية بروتوكولية بحته .

الفرع الثالث

الاعتراف بالدول والحكومات

لم ينص دستور جزر القمر صراحة على الاعتراف بالدول والحكومات الأجنبية ، كما لم يخول هذه الصلاحية لأي مِن سُلطات الدولة . وبالعودة إلى نصوص الدستور ، نجد أنه أناط برئيس الإتحاد صلاحية تقرير وقيادة سياسة الإتحاد [1] وتقرير وقيادة السياسة الخارجية [2] ، ومِن المؤكد أن الاعتراف بالدول والحكومات الأجنبية لا يخرج عن إطار سياسة الإتحاد عموماً والخارجية خصوصاً . وبالتالي فهي بالإطارين العام والخاص تدخل ضمن اختصاص رئيس الإتحاد . وكان الأولى بالدستور إشراك سُلطة أخرى مع الرئيس في رسم سياسة الإتحاد عموماً والخارجية خصوصاً ، كإشراك البرلمان (مجلس الإتحاد) مع الرئيس في مُمارسة هذا الاختصاص ، بلحاظ أن مجلس الإتحاد يُمثل في عضويته الجزر الأربعة ، هذا إضافة إلى أن وظيفة البرلمانات المعاصرة لا تقتصر على العملية التشريعية ، ولكن رسم السياسة الدفاعية والأمنية والاقتصادية والخارجية ،

---

[1] - م (12) من دستور جزر القمر .

[2] - م (12) من دستور جزر القمر .

وهو ما يُفسر اتجاه البرلمانات المُعاصرة إلى تقسيم عملها بين لجان متخصصة تضطلع كُل لجنة بممارسة مُهِمة معينة بالاتفاق مع الوزارة القطاعية . بل أن هذه اللجان أصبحت ترسم القرار وتنضجه وتشبعه بحثاً ثم تعرضه على المجلس مِن أجل إبداء الملاحظات والتصويت .

أما إفراد الرئيس برسم سياسة الدولة عموماً ، هو اتجاه دستوري غادرته الدساتير المعاصرة والديمقراطية منها تحديداً . فهذا الاتجاه مِن بقايا دساتير المنحة والعقد ، حينما كانت إرادة الأمة تتجسد في شخص الحاكم ، أو في أحسن الأحوال يجري اقتسامها بين الحاكم واقعاً والشعب شكلاً .

المطلب السابع

الصلاحيات الحربية والعسكرية

الملاحظ أن دستور جزر القمر لم يولِ الجوانب العسكرية والحربية أهمية خاصة ، بل لم يوليها الأهمية التي تتلاءم وخطورتها ، فلم تعد اليوم أي دولة في منأى عن الحروب ومخاطرها وامتداداتها . فقد اكتفى الدستور بالإشارة إلى أنه (.... رئيس الإتحاد هو قائد الجيوش ، وهو المسئول عن الدفاع الخارجي ....) . دون أن يشير إلى الحرب والسُلطة المختصة بإعلانها ، وقرار الصلح والهدنة سوى اشتراطه في المادة (10) من الدستور مصادقة البرلمان على معاهدات السلام كما لم ينظم حالة الطوارئ والآثار المُترتِبة عليها ، ومن يتولى إعلانها ومُدتها ، والقرارات الصادرة خلال تلك المُدة .

ومع صمت الدستور عن تنظيم شؤون الحرب وإعلان حالة الطوارئ ، لا يبقى أمامنا إلا الجزم بأن رئيس الدولة هو السُلطة المُختصة بتنظيم كل ما يتعلق بها ، بلحاظ أنها تدخل ضمن سياسة الإتحاد عموماً ، هذا إضافة إلى أن رئيس الإتحاد هو قائد الجيوش وهو المسئول عن الدفاع الخارجي ، ولا ريب في أن إعلان الحرب هو جزء من الدفاع الخارجي ، بل أن الحرب يجب أن تسعى للدفاع عن حدود الدولة ومصالحها .

المطلب الثامن

الصلاحيات ذات الطابع القضائي

تُقسم الدساتير المُعاصرة في تنظيمها لصلاحيات رئيس الدولة ذات الطابع القضائي إلى اتجاهين ، اتجاه يحظر على الرئيس مُمارسة أي صلاحية ذات طابع قضائي أو يقصر صلاحياته على منح العفو الخاص وفي أضيق نِطاق ، عملاً بمبدأ الفصل بين السُلطات والاستقلال السُلطة القضائية وعدم خضوعها إلا لأحكام القانون .

أما الاتجاه الثاني فيخول الرئيس بعض الصلاحيات ، وتتباين هذه الصلاحيات مِن دستور لآخر ، إذ تخوله بعض الدساتير صلاحية المُصادقة على أحكام الإعدام الصادرة عن المحاكم المُختصة ، في حين يخوله البعض الآخر صلاحية إصدار مرسوم تعيين القضاة .

وذهب الاتجاه الثالث من الدساتير إلى تخويله صلاحية رئاسة قمة الهرم القضائي ، فتُسند إليه رئاسة مجلس القضاء الأعلى ، أو المجلس

الأعلى للقضاء ، وهو اتجاه يسعى دون شك إلى إخضاع السُلطة القضائية لهيمنة الرئيس وسطوته .

وقصر دستور جزر القمر صلاحية رئيس الإتحاد على إصدار العفو ، والملاحظ أن الدستور أورد مصطلح العفو مطلقاً والمُطلق يجري على إطلاقه فهو يشمل العفو بشقيه العام والخاص ، وهي صلاحية غاية في الأهمية والخطورة وتحرص الدساتير على تخويلها (العفو الشامل) للبرلمان تحديداً ، مراعاة الأهمية الآثار المُترتِبة عليها ، فالعفو العام ينفي الصفة الجرمية عن الفعل ، ويلغي الآثار الأصلية والتبعية المُترتِبة على العقوبة . ومِن خلال العفو الشامل أصبح لرئيس الإتحاد في جزر القمر التدخل بالشأن القضائي على نحو ينفي عنه صِفة الاستقلال وعدم الخضوع إلا للقانون .

المبحث الثالث

علاقة رئيس الدولة بسُلطات الدولة الأخرى

يُعد دستور جزر القمر من الدساتير الموجزة ، فهو لم يتضمن سِوى (37) مادة وانعكس هذا الإيجاز سلباً على تنظيمه للعديد من المسائل الهامة التي قد تُثير الخِلاف بين المركز والجزر ، أو بين سُلطات الدولة ذاتها ، على مستوى الإتحاد أو الجزر . كما يبدو أثر هذا الإيجاز واضحاً على تنظيم العلاقة بين رئيس الإتحاد ونوابه والحكومة ، ومجلس الإتحاد .

وسنبحث في علاقة رئيس الإتحاد بباقي سُلطات الدولة تِباعاً :-

المطلب الأول

عِلاقة رئيس الإتحاد بمجلس الإتحاد

يُمثل مجلس الإتحاد في جزر القمر ، البرلمان الاتحادي ، واللافت أن الدستور لم يشأ إقامة أي علاقة بين الرئيس والبرلمان سِوى تلك الواردة في المادة (23) والتي خولت رئيس الإتحاد إضافة للأغلبية المُطلقة لأعضاء المجلس (البرلمان) الدعوة لعقد جلسة غير عادية . حُدد أمدها في أقصاه بخمسة عشر يوماً ، وقَصَرها على مناقشة الموضوعات التي مِن أجلها التئام المجلس .

المطلب الثاني

عِلاقة رئيس الإتحاد بنوابه

لم يقتصر أثر الإيجاز في الدستور ، على تنظيم علاقة الرئيس بالبرلمان فقط ، ولكن امتد إلى تنظيم علاقته بنوابه ، تِلك العلاقة التي تعكس الطابع التوافقي للدستور ، والتي كانت بحاجة لتفعيل أكبر ، فقد قصر الدستور ، تنظيم هذه العلاقة على جانبين هُما :-

الفرع الأول

حلول النائب محل الرئيس

نظمت المادة (14) من الدستور حالتي العجز المؤقت والنهائي للرئيس ، وبالرغم مِن أنها أوكلت في الحالتين للنائب مسؤولية الحلول مؤقتاً محل رئيس الإتحاد ، إلا أنها ميّزت في الحكم بين الحالتين ، فقد أناطت

بالنائب الأكبر سِناً مسؤولية الحلول محل الرئيس في حالة العجز الدائم ولمُدة أقصاها ستون يوماً يجري خِلالها انتخاب الرئيس الجديد .

وأوكلت لأي من النواب الذي يختاره الرئيس مسؤولية الحلول محله مؤقتاً في حالة غيابه أو إذا لحق به مانع مؤقت . وقد يبدو مُبرر هذا التمييز ، أن ليس للرئيس في حالة العجز الدائم اختيار من يحل محله مؤقتاً ، وحسماً للخلاف الذي قد ينشب بين النواب بشأن من يحل محل الرئيس مؤقتاً ، أسند الدستور هذه المُهِمة مؤقتاً لأكبر النواب سِناً.

أما في الحالة الثانية ، فللرئيس اختيار من يحل محله مِن النواب مؤقتاً وحسب تقديره وثقته به ، ولا يثير هذا الاختيار الخِلاف كونه جاء بإرادة الرئيس وتقديره .

الفرع الثاني

تعيين الوزراء وإعفائهم

أوكلت المادة (16) من الدستور للرئيس ونائبيه مسؤولية اختيار الوزراء وإعفائهم مِن مناصبهم ، على أن يراعى في هذا الاختيار التمثيل العادل والمُنصِف للجزر . وإناطة هذه الصلاحية بالرئيس ونائبيه يؤكد الطابع التوافقي للدستور ، كما ينعكس هذا الطابع مِن خلال اشتراط التمثيل العادل والمُنصِف للجُزر .

ومِن المؤكد أن هذا الاختيار التوافقي ينعكس على كفاءة الوزير وقدرته على إدارة وزارته ، ويزداد الأثر السلبي لهذا الِاختيار إذا ما اقترن بالانتماء الحزبي ، إذ يسعى الرئيس ونائبيه عادة لاختيار الوزير مِن بين

أعضاء حزبه أو كتلته البرلمانية ووصول الوزير بهذه الآلية لسدة الوزارة تنعكس على أدائه ، إذ سيعمل على رعاية مصالح حزبه ومصالح من أسدى له الفضل قبل رعاية مصالح الدولة ، إلا ما ندر .

المطلب الثالث

عِلاقة الرئيس بالسُلطة القضائية

على حد سواء مع الإيجاز في تنظيم علاقة رئيس الإتحاد بمجلس الإتحاد ونوابه ، جاء تنظيم علاقة الرئيس بالسُلطة القضائية موجزاً أيضاً . بل أن تنظيم عمل السُلطة القضائية بخطوطه العامة هو الآخر جاء قاصراً في الدستور .

فقد وردت الإشارة للمجلس الأعلى للقضاء عابرة بمناسبة الإشارة لاضطلاع رئيس الإتحاد بمُهِمة ضمان استقلال القضاء (.... ولا يجوز عزل قضاة المحاكم ، ورئيس الإتحاد هو الضامن لاستقلال القضاء ، ويعاونه المجلس الأعلى للقضاء .....) .

أما الإشارة للمحكمة العُليا فقد وردت في موضعين ، الأول حينما أشارت المادة (30) من الدستور إلى أن مقر محكمة النقض يقع في مقر

المحكمة العُليا (...... أمام محكمة النقض التي يقع مقرها في المحكمة العليا) .

ووردت الإشارة الثانية في ذات المادة ، حيث أحالت على قانون أساسي تنظيم كل ما يتعلق بتشكيل المحكمة وقواعد عملها (..... يحدد قانون أساسي تشكيل المحكمة العُليا وقواعد عملها والإجراءات التي تُتبع أمامها).

والمُلاحظ أن المادة (28) من الدستور أوردت تعبير عام أشارت فيه إلى أنه (..... رئيس الإتحاد هو الضامن لاستقلال القضاء ويعاونه المجلس الأعلى للقضاء ....) . دون أن تُبين كيف يضمن الرئيس استقلال القضاء والآليات الواجب إتباعها لتحقيق هذه الغاية ؟ .

الفرع الأول

عِلاقة رئيس الإتحاد بمحكمة النقض

في دستور جزر القمر لا يُسأل رئيس الإتحاد ونوابه وأعضاء الحكومة ، إلا عن جريمة الخيانة العظمى ، وكما أشرنا سابقاً أن الدستور لم يُحدد الجهة التي تتولى الاتهام ، لكن المادة (30) أوكلت لمحكمة النقض مُهمة إجراء المحاكمة ، ويكون قرارها القاضي بالإدانة أو البراءة نهائياً لا يُمكن الطعن به أمام أي جهة أخرى (.... ولا يجوز الطعن في قرارات محكمة النقض بأي طريقة من طُرق الطعن ، وهي تسري في مواجهة

السُلطة التنفيذية والسُلطة التشريعية وكذلك كُل المحاكم في أراضي الإتحاد ...) . [1]

الفرع الثاني

تعيين عضو في المحكمة الدستورية

تبنى دستور جزر القمر ، نظام الرقابة القضائية على دستورية القوانين وخول المحكمة الدستورية هذه المهمة ، إضافة لاضطلاعها بمُهِمة مراقبة شرعية العمليات الانتخابية والاستفتاء على صعيد الإتحاد والجزر ، وهي الحكم في منازعات الانتخاب .

كما أوكل لها مُهِمة حماية الحقوق الأساسية للمواطنين وكفالة الحريات العامة وتنظر في تنازع الاختصاص بين الإتحاد والجزر ، أو التنازع البيني بين الجُزر . [2]

وبموجب المادة (32) من الدستور ، يتولى رئيس الإتحاد ونائبيه ورئيس مجلس الإتحاد ورؤساء الحكومات في الجزر تعيين أعضاء المحكمة ، وبمعدل عضو واحد لِكُل منهم .

والمُلاحظ أن الدستور لم يُحدد عدد أعضاء المحكمة الدستورية صراحة ، لكن هذا يمكن استنتاجه ضمناً ، فللرئيس نائبين ، لِكُل مِنهُما حق اختيار عضو ، ولرئيس مجلس الإتحاد اختيار عضو واحد وكذلك لكل رئيس من رؤساء حكومات الجزر الأربعة اختيار عضو واحد ، إضافة

---

[1] - م (29) من دستور جزر القمر .
[2] - م (31) من دستور جزر القمر .

للعضو الذي يختاره رئيس الإتحاد ، وبذلك يكون مجموع عدد أعضاء المحكمة (8) أعضاء .

ويجري اختيار رئيس المحكمة مِن قِبل باقي الأعضاء ، وتكون مُدة رئاسته كما مُدة باقي الأعضاء ست سنوات قابلة للتجديد .[1] على ذلك لا تُرجح كفة رئيس الإتحاد في الاختيار على كفة الآخرين الذين خولهم الدستور صلاحية تشكيل المحكمة ، لا مِن حيث العدد ولا مِن حيث الرئاسة ، ربما ضماناً لاستقلال وحيادية المحكمة لاسيما وأنها تضطلع بمهام بالغة الأهمية والخطورة تستوجب أعلى درجات الموضوعية .

الفصل السابع

رئيس الجمهورية في دستور جيبوتي لسنة 1992

رافق امتداد التوسع البريطاني إلى مصر سنة 1882 ، توسع مناظر في المستعمرات الفرنسية ، حيث وصل الاحتلال إلى إقليم (تاجوراء) .

وفي سنة 1892 اتخذ الحاكم الفرنسي لمستعمرة (تاجوراء) قراراً بتشييد مدينة جيبوتي التي اتخذ منها مقراً للإدارة الاستعمارية الفرنسية ، وأصبحت هذه المُستعمرة تُعرف باسم الصومال الفرنسي واعتباراً من سنة 1896 . و ظل هذا الاسم متداولاً حتى 3 تموز 1967 حيث أطلقت الإدارة الفرنسية عليها اسم (الإقليم الفرنسي للعفر والعيسى).

---

[1] - م (33) من دستور جزر القمر .

في سنة 1945 بدأ الكفاح الشعبي المُسلح في إقليم (الصومال الفرنسي) يتخذ شكلاً منظماً ، وانتخب محمود حربي رئيساً لحزب وِحدة الشباب الصومالي . وفي سنة 1947 أُنشِأت أول نقابة للعمال وانتخب محمود حربي رئيساً لها وأضحت هذه النقابة نواة سياسية مؤثرة تقود حركة النضال ، وشكّلت فيما بعد نواة حزب الإتحاد الجمهوري الذي نادى بإتحاد جميع أجزاء الصومال في جمهورية واحدة .

في سنة 1950 اتخذت الحكومة الفرنسية قراراً تحت ضغط حركة الكِفاح المُسلح بتأسيس مجلس تشريعي مُنتخب للمُستعمرة ، يتألف نصف أعضائه مِن الصوماليين والنِصف الآخر مِن المستوطنين الأجانب . وأسفرت نتائج الانتخابات عن فوز جميع مرشحي حزب الإتحاد الجمهوري والواقع أن نية فرنسا لم تنصرف إلى تأسيس هذا المجلس إلا لتهدئة الخواطر وسحب زخم الثوار . وعلى عكس ما خططت له فرنسا ، نجح هذا المجلس في تكوين نواة انطلاق القِوى التحررية في الصومال الفرنسي .

في سنة 1956 أجرت فرنسا ، استفتاء في الإقليم لاختيار مُمثل الصوماليين في الجمعية التأسيسية الفرنسية ، وفاز بهذا المقعد محمود حربي ، وإزاء استمرار حركة الكِفاح المُسلح في جميع المستعمرات ، صدر قانون يمنح جميع المستعمرات حق تشكيل حكومات محلية ، وعلى هذا الأساس حُل المجلس التشريعي وأجريت انتخابات جديدة ، تنافس فيها حزبي الإتحاد الجمهوري والحزب الوطني وفاز بجميع مقاعد المجلس الجديد حزب الإتحاد الجمهوري وشكّل محمود حربي أول وزارة صومالية ، كان جميع أعضائها من الصوماليين .

في سنة 1958 قاد ديغول حملة دعائية كبيرة لحشد الدعم لدستور الجمهورية الخامسة الفرنسية ، ومِن بين الوعود التي أطلقها ، أن لكُل مستعمرة ترفض الدستور طلب الاستقلال ، واتخذ محمود حربي مِن هذا الوعد منطلقاً لحشد الأصوات مِن أجل رفض الدستور ، وحاول ديغول ثنيه عن سعيه لنيل الاستقلال إلا أنه فشل في ذلك ، مِن هُنا اتخذ ديغول قراراً بإنهاء حزب الإتحاد الجمهوري أو تجميد نشاطه ، مِن خلال إغلاق مقار الحزب ، وحظر التظاهر على أتباعه وزج قياداته في السجون ، ومع ذلك جاءت نتيجة الاستفتاء في إقليم الصومال الفرنسي رافضة للدستور بأغلبية 75 ٪ ، لكن النتيجة المعلنة أشارت إلى أن أغلبية سكان الإقليم يؤيدون الدستور .

وفي سنة 1966 وأثناء زيارة ديغول لإقليم (الصومال الفرنسي) خرجت مظاهرات حاشدة تُطالِب بالاستقلال ، ونتيجة لهذه التظاهرات أعلن لويس ساجت الحاكم العام للإقليم عزم السُلطات الفرنسية إجراء الاستفتاء لتحديد مصير الإقليم . وجاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة لاستمرار البقاء ضمن الجمهورية الفرنسية بأغلبية 60 ٪ .

وفي سنة 1967 قررت فرنسا تغيير اسم المُستعمرة ليصبح إقليم (العفر والعيسى الفرنسي) ، كما قررت الحكومة الفرنسية الاعتراف بالهيكل الحكومي للإقليم ، وتحويل الحاكم العام للإقليم مفوضاً سامياً ، وتم تحويل المجلس التنفيذي إلى مجلس حكومة يضُم تسعة أعضاء . ومنذ سنة 1975 تعالت الأصوات المُنادية بالاستقلال ، ولم تستجب الحكومة الفرنسية لهذه المُطالبة ، إلا سنة 1977 حيث قررت إجراء استفتاء جديد ، جاءت نتيجته

هذه المرة مؤيدة للاستقلال ، وعلى أثر ذلك أعلن عن تأسيس جمهورية جيبوتي في 27 حزيران / يونيو 1977 .

المبحث الأول

اختيار رئيس الجمهورية وانتهاء ولايته

لم يخرج الدستور الجيبوتي عن الإطار العام لاختيار الرئيس في النظم الجمهورية . كما لم يخرج عن ذات الأطر في انتهاء ولايته . وعلى التفصيل الآتي :-

المطلب الأول

اختيار الرئيس

في الدول حديثة العهد بالاستقلال ، أو ذات التجربة الحديثة بالديمقراطية يُمارس رئيس الدولة دوراً مِحورياً في رسم سياسة الدولة ، وتوجيه علاقاتها الدولية وتنظيم صلاتها الداخلية ، بل غالباً ما يكون للرئيس دور فعال في توجيه العلاقة بين مؤسساتها الدستورية ، وأحياناً الهيمنة عليها ، أما بفعل إسهامه بتحرير الدولة ونيل استقلالها أو نتيجة لحداثة عهد الدولة بالتجربة الدستورية وخلوها من الإرث والعُرف الدستوري الذي يُرصّن تجربتها الدستورية بعد الاستقلال .

وفي تلك الأنظمة والدول ، يختص الرئيس بمركز دستوري مُتميز ويبدو وكأنه رئيس فعلي للسُلطة التنفيذية والمؤثر على السُلطتين التشريعية والقضائية يمارس صلاحيات تنفيذية واسعة ، إضافة لبعض الصلاحيات التشريعية والقضائية ، الوظيفية منها والعضوية .

ويُعد الدستور الجيبوتي لسنة 1992 إنموذجاً للأنظمة الدستورية التي تُفرد رئيس الدولة بمركز متميز ، فقد أشارت المادة (21) من الدستور إلى أن رئيس الجمهورية ، رئيس السُلطة التنفيذية ، وهو أيضاً رئيس الحكومة ، ونتيجة لجمع الرئاستين بيد رئيس الدولة ، لم يعد بالإمكان الحديث عن رئيس فعلي ورئيس شكلي للسُلطة التنفيذية ، إذ أصبح رئيس الدولة ، الرمز والمُحرك لنشاط السُلطة التنفيذية .

وتأكيداً لدور رئيس الدولة المعنوي بعد المادي والفعلي ، أشارت المادة (22) من الدستور إلى أنه (رئيس الجمهورية ، هو رئيس الدولة ، وهو يُجسد الوحدة الوطنية ويكفل استمرارية الدولة وهو الضامن للأمن الوطني ، والاستقلال الوطني وسلامة أراضي الدولة واحترام الدستور والمعاهدات والاتفاقيات الدولية) .

ومِن استعراض نص المادة (22) يبدو جلياً أن الدستور جسد معنى الدولة في شخص الرئيس ، بل اختزل كل السُلطات في شخص واحد هو الرمز والحامي والمدافع والضامن لسيادة الدولة وشرعية قراراتها وتصرفاتها بل والمسئول عنها ، أمام الجمهور والمجتمع الدولي .

ومِن المؤكد أن هذا الدور لا يُمكن أن يضطلع به شخص واحد ، وإن كان رمز لاستقلال الدولة أو قائد مسيرتها النضالية مِن أجل التحرير .

واللافت للنظر أن رموز النِضال يحرصون عادة على تجسيد الشرعية والمشروعية في ذات الوقت عند رسم ملامح دستور دُولِهِم ، ويؤمنون أن الدستور باقٍ وهُم مغادرون بعد حين ، مِن هُنا يحرصون على وضع دستور للدولة لا لشخص ، ولا تناقض بين هذا المعنى واعتلائهم سدة الرئاسة بعد الاستقلال ، أو اتخاذهم رموزاً وطنية بعد ذلك . أما اختزال الدولة ومؤسساتها وشرعيتها بشخص الرئيس ، فهو الاستبداد والدكتاتورية بِعينها .

وحددت المادة (24) من الدستور ، الشروط الواجب توافرها في المرشح لرئاسة الدولة:-

-1- أن يكون حامل الجنسية الجيبوتية :- والملاحظ أن الدستور لم يشترِط في المُرشح أن يكون حامل الجنسية الأصلية ، مِن هُنا يكون للمُتجنس الترشح لرئاسة الدولة ، كما لم يشترط صراحة مضي مُدة معينة على تجنسه ، لكنه اشترط أن لا يكون حاملاً لجنسية أخرى ، وهو قيد جرت بعض الدساتير على إيراده مراعاة الأهمية ومحورية الدور الذي يضطلع به الرئيس ، هذا إضافة إلى أن ازدواج الجنسية قد ينتهي إلى تقديم التنازلات أو إقامة العلاقات الدولية على حِساب مصلحة الدولة التي يتولى رئاستها ، لاسيما إذا خصه الدستور بصلاحيات مؤثرة كما في الدستور الجيبوتي .

وإذا كان ازدواج الجنسية غير مُحبذ في الدساتير التي ترسم حدود صلاحيات رئيس الدولة بالإطار الشكلي البروتوكولي ، فمِن باب أولى حظر هذا الازدواج في الدساتير التي تُميز رئيس الدولة بصلاحيات فِعلية مؤثرة .

-2- أن يكون مُتمتِعاً بالحقوق المدنية والسياسية :- ويبدو أن إيراد هذا الشرط أمر منطقي ليس في إطار العلاقات السياسية أو على صعيد رئاسة

الدولة فقط ، ولكن حتى في التصرفات المدنية فيما يتصل بالحقوق المدنية ، فمن كان فاقد الأهلية أو ناقصها ليس له إجراء التصرفات المدنية والتجارية ، ومِن باب أولى ليس له اعتلاء سدة الرئاسة أو الدخول في عضوية البرلمان .

وعلى المُرشح لرئاسة الدولة ، التمتع بالحقوق والأهلية السياسية ، إضافة للأهلية المدنية ، إذ تشترط بعض الدساتير سِناً سياسياً أعلى مِن السِن المدني بلحاظ خصوصية العمل السياسي وحاجته للخبرة ، وإن غادرت مُعظم الدساتير هذا التمييز بين السنين . كما تشترط بعض الدساتير عدم الحكم على المرشح بجريمة مؤثرة في أهليته السياسية ، كالجرائم المُخِلة بالشرف أو تِلك المُتعلقة بأمن الدولة أو التخابر مع جهات أجنبية .

-3- أن لا يقل عُمر المرشح عن أربعين سنة :- وجرت غالبية الدساتير على إفراد رئيس الدولة أو المُرشح لهذا المنصب بسِن خاصة ، إذ يقتضي العمل الرئاسي الخبرة والحِنكة والتدرج في العمل الحزبي أو السياسي ، وهذه المُتطلبات لا يوفرها سِن الرشد المدني عادة ، مِن هُنا تشترط الدساتير سِناً خاصة أعلى مِن تِلك الواجب توافرها في عضو مجلس النواب أو الوزير أو حتى رئيس مجلس الوزراء ، فرئيس الدولة هو رمز وحدة الدولة ، والحامي لشرعية الدستور ، وأحياناً الحكم بين السُلطات إذا احتدم النزاع بينها ،وأحياناً المتحكم بمصير السُلطتين التنفيذية والتشريعية وهو مُمثِل الدولة في العلاقات الدولية ، والمؤتمرات وبعض كُبريات الملتقيات وكل ذلك يستوجب بالضرورة الخِبرة التي لا تؤمنها إلا السِن الخاصة ، ويتباين تحديد هذا السِن مِن دستور لآخر ، لكنها أعلى في كُل الأحوال مِن سِن الرشد المدني .

والمُلاحظ أن الدستور الجيبوتي أغفل الإشارة لشرطين بالغي الأهمية يُمكن اعتبار أحدهما مشترط ضمناً ، هو شرط الانتماء الحزبي ، أو قيادة أحد الأحزاب السياسية الكبيرة ، فمِن غير المنطق أن يعتلي سدة الرئاسة في جيبوتي وهو أعلى منصب سيادي ، مرشح مستقل ، بل عضو غير بارز في أحد الأحزاب الكبيرة وما يؤكد هذا المعنى ، احتكار قادة الأحزاب السياسية ، للمناصب النقابية والبرلمانية والحكومية أثناء فترة الاحتلال ، وفي عهد الاستقلال ، مِن هُنا يُعد هذا الشرط مفترض ضمناً .

أما الشرط الآخر الذي كان لزاماً على المُشرع الدستوري الجيبوتي إيراده صراحة ، هو شرط المؤهل العلمي ، بلحاظ حداثة عهد الدولة بالاستقلال ، وقضاء جُلّ تاريخها الماضي تحت نير الاحتلال ، وانتشار الأمية بشكل كبير والاعتبارات القبلية بصورة مؤثرة ، مِن هُنا كان الأولى بالدستور تحديد المؤهل العلمي للمرشح لرئاسة الدولة لقطع الطريق على من يروم اعتلاء سدة الرئاسة وهو لا يحمل المؤهل العلمي الكافي ، لاسيما وأن هذا المؤهل غير مشترط في العمل والاعتبار الحزبي ، الذي يلعب الدور المحوري في اختيار شخص الرئيس .

وتجري الانتخابات الرئاسية بالاقتراع المُباشر في دورين ، قبل انتهاء مُدة ولاية الرئيس بثلاثين يوماً على الأقل وأربعين يوماً على الأكثر . [1] ويُعد المرشح فائزاً بالانتخابات إذا حصل على الأغلبية المُطلقة في الدور الأول ، وإذا لم يحصل أي مِن المُرشَحَين على هذه الأغلبية تجري الإعادة في الدور الثاني خِلال مُدة خمسة عشر يوماً بين المرشحين اللذين

---

[1] - م (25) من الدستور الجيبوتي .

حصلا على أعلى الأصوات في الدور الأول ، ويُعد فائزاً في هذا الدور المُرشح الحاصل على أعلى الأصوات .

وفي كُل الأحوال لابُد من خوض المنافسة في الدور الثاني ، بين مرشحين ، فإذا انسحب أحد المرشحين لأي سبب مِن الأسباب ، حل محله المرشح الثالث التالي في عدد الأصوات الحاصل عليها في الدور الأول .

وإذا توفى شخص أعلن خلال أقل من ثلاثين يوماً قبل الموعد النهائي لتقديم الترشيحات قراره بترشيح نفسه أو لحق به مانع خلال سبعة أيام قبل هذا الموعد النهائي ، للمجلس الدستوري تأجيل الانتخابات .

وعلى المجلس الدستوري تأجيل الانتخابات وجوباً إذا توفى أحد المرشحين أو لحق به مانع قبل الدور الأول . وفي حالة وفاة أو عجز أحد المرشحين اللذين تقدما سائر المرشحين في الدور الأول قبل انسحاب مُحتمل أو في حالة وفاة أو عجز أحد المرشحين الباقين أثر هذا الانسحاب ، على المجلس الدستوري أن يتخذ القرار في إعادة الانتخابات ، و يتم توجيه دعوة جديدة للناخبين بقرار مِن مجلس الوزراء .[1]

وحدد الدستور مُدة ولاية الرئيس بخمس سنوات ، ولا يجوز إعادة انتخابه إلا لولاية ثانية .[2] على ذلك أن عشرة سنوات هو الحد الأقصى لمُدة ولاية الرئيس ، وخمس سنوات هو الحد الأدنى ما لم تنته ولايته استثناء لأي سبب مِن الأسباب .

---

[1] - م (27) من الدستور الجيبوتي .

[2] - م (23) من الدستور الجيبوتي .

المطلب الثاني

انتهاء ولاية الرئيس

تنتهي ولاية الرئيس في الأحوال العادية بانتهاء مُدة خمس سنوات ما لم يجرِ تجديد ولايته لخمس سنواتٍ أخرى . وجدير ذكره أن الدستور بنصه الأصلي حدد مُدة ولاية الرئيس بست سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة ، ومع اقتراب انتهاء ولاية الرئيس إسماعيل عمر جيله سنة 2010 ، سارع إلى تقديم اقتراح تعديل المادة (23) من الدستور ، على نحو يسمح له بولاية ثالثة مستفيداً من هيمنة حزبه (التجمع الشعبي للتقدم) على الأغلبية في المجلس الوطني .

وفي 22/ مارس/آذار 2010 تم تعديل المادة (23) حيث أصبحت مُدة ولاية الرئيس خمس سنوات قابلة للتجديد مرتين . ومنذ سنة 1977 وحتى اليوم تناوب على سدة الرئاسة ، رئيسين فقط هُما الرئيس (محمد درسمه راجه) الذي حكم البلاد منذ سنة 1977 وحتى سنة 1999 ، ونزل عن سدة الرئاسة بإرادته ، بعد أن أعلن عدم رغبته في الترشح لولاية ثانية ، وخلفه الرئيس (إسماعيل عمر جيلي) منذ سنة 1999 وحتى الآن .

واستثناء تنتهي ولاية الرئيس بالإقالة (الإدانة بجريمة الخيانة العُظمى) والاستقالة والوفاة والعجز الصحي النهائي . وفي حالتي الثورة والانقلاب .

والمُلاحظ أن الدستور الجيبوتي لم يُشِر صراحة إلا لحالتي العجز النهائي والإقالة دون الوفاة والاستقالة والثورة والانقلاب . وسنبحث تِباعاً في حالات انتهاء ولاية الرئيس استثناءاً .

الفرع الأول

الإقــالــة

حدد الدستور الجيبوتي مسؤولية رئيس الدولة بجريمة الخيانة العُظمى . [1] وكما ذكرنا سابقاً أن النص على مساءلة الرئيس عن هذه الجريمة والعدم سواء . إذ لم يتفق الفقه والقضاء والتشريع حتى اليوم على الأفعال التي تشكل جريمة خيانة عُظمى . وفي فرنسا الوطن الأم لهذه الجريمة لم يحاكم عنها سوى الرئيس بيتان ، ويرى الفقه الفرنسي أن محاكمة بيتان عن هذه الجريمة وقف ورائها أسباب سياسية ، الأمر الذي دعا المُشرع الدستوري الفرنسي سنة 2007 إلى التحول عن هذه الجريمة إلى جريمة الإخلال الجسيم بالواجب الوظيفي .

ومنذ نيل جيبوتي استقلالها حتى الآن لم يُتهم أو يُحاكم رئيس عن جريمة الخيانة العُظمى .

وأوكل الدستور للمجلس الوطني بغالبية ثلثي أعضائه صلاحية اتهام الرئيس [2] ، وتتولى المحكمة العُليا مُهمة محاكمته . ولم ينص الدستور صراحة على حجية الأحكام الصادرة عن المحكمة ، ومدى إمكانية الطعن

---

1 - م (84) من الدستور الجيبوتي .
2 - م (84) من الدستور الجيبوتي .

فيها ، فهل تُعد هذه الأحكام نهائية مُلزِمة للجميع ؟ وهل ينتهي حُكم الإدانة الصادرة عنها إلى إقالة الرئيس تلقائياً ؟ أم أن للرئيس الطعن بالحكم ؟ كما لم يحسم الدستور صراحة ، هل أن اتهام الرئيس مِن قِبل المجلس الوطني ينتهي إلى سحب يد الرئيس عن العمل مؤقتاً ؟ ويكون مُبرراً لشغور سدة الرئاسة ؟ أم أن الرئيس يبقى في سدة الرئاسة يُمارس صلاحياته الاعتيادية ؟ وكان الأولى بالمُشرِع الدستور حسم هذه المسائل بالغة الأهمية .

الفرع الثاني

الاستقالة

لم ينص الدستور الجيبوتي على الاستقالة صراحة باعتبارها سبباً استثنائياً لانتهاء ولاية الرئيس ، لكن هذه الحالة يُمكن استنتاجها ضمناً من نص المادة (29) من الدستور (في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب أو إصابة الرئيس بعجز نهائي أثبته المجلس الدستوري بناءً على طلب رئيس الوزراء أو رئيس المجلس الوطني ....) . فالاستقالة تدخل ضمن مفهوم خلو المنصب لأي سبب . والملاحظ أن الدستور خول المجلس الدستوري صلاحية إثبات حالة العجز النهائي للرئيس تحديداً بناءاً على

طلب رئيس الوزراء أو رئيس المجلس الوطني . دون أن ينظم أو يحسم لِمن تُقدم الاستقالة ، هل تُقدم للمجلس الوطني باعتباره مُمثِل الشعب وفيه تتجسد إرادة الأمة ، وتجتمع وتمثل في عضويته الأحزاب الرئيسية ؟ أم تُقدم لمؤسسة دستورية أخرى ؟ وإذا افترضنا جدلاً أن الاستقالة تُقدم للمجلس الوطني ، هل تُعد نافذة تلقائياً بعد مُدة معينة من تاريخ تقديمها ؟ أم تبقى موقوفة على إرادة المجلس ، إن شاء قبِلها ، وإن شاء رفضها ؟ وإذا رفضها المجلس ، هل أن للرئيس تقديمها بعد مُدة ؟ أم يُعتبر الرفض نهائياً ؟ هذه الإشكالات وأخرى غيرها تبقى غير محسومة في ظل غياب التنظيم الدستوري الصريح لها .

الفرع الثالث

الـوفـاة

تُعد الوفاة الطبيعية أو الاغتيال سبباً استثنائياً آخر لانتهاء ولاية الرئيس ، ولم يُنص عليها في الدستور صراحة ، لكنها تدخل ضمن عبارة الأسباب الأخرى الواردة في المادة (29) من الدستور .

ويبقى عدم تنظيم هذه الحالة صراحة يُثير التساؤل بشأن من يُعلِن حالة الوفاة ؟ لأن هذا الإعلان يترتب عليه خلو سدة الرئاسة وحلول رئيس محكمة النقض محل الرئيس مؤقتاً في سدة الرئاسة ولمُدة أقصاها خمسة وأربعون يوماً حيث يجري انتخاب الرئيس الجديد .

الفرع الرابع

العجز الصحي

ميّز الدستور الجيبوتي بين حالتي العجز المؤقت والعجز النهائي ، ورتب على هذا التمييز ، اختلافاً في الحكم ، وفي من يحل محل الرئيس مؤقتاً . ففي حالة العجز المؤقت يحل رئيس الوزراء محل رئيس الدولة مؤقتاً ولحين انتهاء حالة العجز . [1]

والمُلاحظ أن الدستور لم يُحدد مُدة العجز المؤقت ، وقد يكون الرئيس واقعاً عاجز بصورة نهائية عن مُمارسة مهام عمله ، دون أن يتقدم رئيس الوزراء أو رئيس المجلس الوطني بطلب إعلان العجز النهائي لاعتبارات سياسية ، إذ قد ينتمي كُل مِنهُما لذات الحزب الذي ينتمي له الرئيس ، وهو احتمال غير بعيد ، إذ يخول الدستور رئيس الدولة صلاحية اختيار وتكليف رئيس الوزراء وِفق سُلطته التقديرية ، دون أن يُلزمه بتكليف مُرشح الكتلة النيابية أو الحزبية الأكبر في البرلمان ، ودون أن يُعلق هذا التكليف على موافقة البرلمان . [2] أو قد يجد كل من رئيس الحكومة أو رئيس المجلس الوطني ، أن الناخب سوف لن يتجه للتصويت لمرشح الحزب الجديد ، بفعل إخفاق الرئيس العاجز صحياً أو تراجع شعبية الحزب . لهذه الاعتبارات وأخرى غيرها ، قد لا يتجه أي منهما لطلب إعلان العجز النهائي للرئيس . مِن هُنا كان على المُشرِع الدستوري تحديد مُدة العجز المؤقت ، وتحول هذا العجز إلى عجز نهائي بانتهاء هذه المُدة .

---

[1] - م (28) من الدستور الجيبوتي .

[2] - م (44) من الدستور الجيبوتي .

أما في حالة العجز النهائي فيُبادر رئيس الوزراء أو رئيس المجلس الوطني بتقديم طلب إعلان حالة العجز إلى رئيس المجلس الدستوري . وإذا ثبت للمجلس عجز الرئيس أعلنه رسمياً . وفي هذه الحالة يحِل رئيس محكمة النقض مؤقتاً محل الرئيس ، لحين انتخاب الرئيس الجديد ، ولمُدة تتراوح في حدها الأدنى بين ثلاثين يوماً وفي حدها الأقصى خمسة وأربعون يوماً . [1] وليس للرئيس المؤقت (رئيس محكمة النقض) الترشح في انتخابات الرئاسة ، كما ليس له خِلال مُدة الإنابة حل الحكومة أو إدخال التعديل عليها ، أو المساس بأي مِن المؤسسات الدستورية الأخرى ، بلحاظ أن هذه المحظورات هي من اختصاص الرئيس الأصيل . ومِن المؤكد أن ولاية الرئيس الجديد لا تُعد مُكمِلة لمُدة ولاية سلفه العاجز ، لكنها مُدة ولاية كاملة أمدُها خمس سنوات ، له الترشح لولايات أخرى بعد انتهائها .

المبحث الثاني

صلاحيات الرئيس

في دساتير الدول حديثة العهد بالاستقلال ، أو تلك التي تسودها الاضطرابات وعدم الاستقرار أو تلك التي لا تملِك إرثاً دستورياً أو ديمقراطياً ، يُمارس رئيس الدولة صلاحيات دستورية واسعة وهامة ، بل أن الرئيس يملك زِمام تحديد مصير السُلطتين التشريعية والتنفيذية أحياناً . وما يزيد الأمر سوءً في الدول حديثة العهد بالاستقلال ، أن تكون جادبه لا تملك من الموارد البشرية ما يؤهلها للتسريع في عملية التنمية ، فانتشار الفقر والبطالة والأمية عوامل تدعو الشعب إلى الركون صوب الجانب الاقتصادي

[1] - م (29) من الدستور الجيبوتي .

والبحث عن أسباب العيش ، وتأخير الجانب السياسي في سُلم الأولويات ، بل رُبما تأجيله بعد حين إلا بالنسبة لفئة محدودة ، ترى أن لا نهضة اقتصادية ، دون مقدمات سياسية وأُسُس ديمقراطية يقوم عليها النظام السياسي في الدولة .

والتناوب على رئاسة الدولة مِن قِبل رئيسين فقط على مدى أربعون سنة تقريباً يؤشر لعدم ديمقراطية النظام السياسي ، وما يؤكد ذلك اضطلاع الرئيس بمُمارسة صلاحيات دستورية واسعة ومؤثرة ، تبدأ بالتنفيذ ، وتمتد للجانب التشريعي بشقيه العادي والتأسيسي وتنتهي برئاسة أعلى المؤسسات القضائية (المجلس الأعلى للقضاء) .

وفي هذا المبحث ، سنتناول بالدراسة صلاحيات الرئيس بموجب دستور سنة 1992 .

المطلب الأول

اقتراح تعديل الدستور

بموجب المادة (87) من الدستور ، للرئيس كما لثلث أعضاء المجلس الوطني حق اقتراح تعديل الدستور (يختص رئيس الجمهورية والنواب معاً باتخاذ مُبادرة تعديل الدستور ، يُشترط لمناقشة أي اقتراح برلماني بالتعديل أن يوقعه ثلث أعضاء المجلس الوطني على الأقل .....) . واكتفى الدستور لتمرير اقتراح التعديل في المجلس الوطني أياً كان مصدره ، الحصول على الأغلبية المُطلقة لعدد أعضاء المجلس ، وهي أغلبية بسيطة يُمكِن تحقيقها بيُسر ، إذ جرى العمل في جيبوتي على هيمنة حزب الرئيس

على المجلس الوطني ، وبِفِعل هذه الهيمنة والأغلبية يُمكِن للرئيس تمرير اقتراح التعديل بيُسر ودون مشقة ، وهو ما قد يدعو الرئيس إلى التفكير باللجوء إلى اقتراح التعديل مع كُل عقبة دستورية تواجهه .

وبعد الحصول على الأغلبية اللازمة لتمرير التعديل في المجلس ، يُعرض على الشعب في استفتاء عام لإبداء الرأي في الاقتراح ، فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة بالأغلبية البسيطة عُدّ التعديل نهائياً .

واللافت للنظر أن الدستور رسم طريق آخر لتعديل الدستور ، مِن شأنه تجاوز عقبة الاستفتاء ، إذ خولت المادة (87) الرئيس اتخاذ قرار عدم اللجوء إلى الاستفتاء والاكتفاء بعرض اقتراح التعديل على المجلس الوطني ، فإذا حصل الاقتراح على تأييد أغلبية الثلثين في المجلس ، عُدّ التعديل نهائياً .

ومِن خلال هذه الآلية تمكن الرئيس (إسماعيل عمر جيله) من تعديل الدستور في 22/ آذار/مارس/2010 على نحو يجيز له الترشح لولاية ثالثة أمدُها خمس سنوات ومِن خلال هذه الآلية البديلة ، لم يعُد للاستفتاء قيمة تُذكر ، إذ سيلجأ الرئيس لتجاوز عقبة الاستفتاء كُلما استشعر أن الشعب ليس مع التعديل أو أن الأغلبية اللازمة لن تتحقق ، وبذلك أصبح النص على الاستفتاء وعدمه سواء في الدستور .

المطلب الثاني

الصلاحيات التشريعية

الدستور الأكثر نجاحاً والأطول عُمراً ، ذلك الذي يُلامس الواقع ، وينسجم وظروف المجتمع وحاجاته ، وليس العِبرة في ديمقراطية النظام السياسي بِكم ما يحتويه من الحقوق والحريات ، أو تبني مبدأ الفصل بين السُلطات ، أو النص على الضمانات أو المؤسسات الدستورية الرقابية . لكن العِبرة بتطبيق النصوص ، والإيمان بحقوق الإنسان واضطلاع كُل سُلطة بالدور المرسوم لها . ونشأت النظام السياسي في أجواء إرث دستوري يقوم على الديمقراطية والعدالة . فليس مأخذاً يسجل على الدستور تبني نظرية الضرورة ، أو اللوائح التفويضية ، أو نظرية الظروف الاستثنائية فهذه المبادئ والنظريات لم يُبتكرها الفقه والقضاء إلا لحماية الدولة ومؤسساتها ، لكن المأخذ ، أن تعلن حالة الطوارئ لعقود من الزمن مِن أجل كبت الحريات وتقييد الحقوق وإطلاق العنان للسُلطة التنفيذية بحجة الظروف الاستثنائية .

وفي الدستور الجيبوتي مارس الرئيس صلاحيات دستورية هامة ، بما فيها التشريعية ، بل أن الرئيس بدا وكأنه شريك للسُلطة التشريعية في مُمارسة اختصاصها الأصيل .

وفي هذا المطلب سنبحث في صلاحيات الرئيس التشريعية تِباعاً :-

الفرع الأول

اقتراح القوانين

في الدساتير المُعاصرة ، يجري التمييز عادة بين مشروع القانون ، واقتراح القانون بلحاظ أن التشريع لم يعُد كما كان سابقاً نطاقاً محدداً

بالسُلطة التشريعية ، بعد أن أثبت الواقع والمُمارسة الدستورية أن الحكومة قادرة على اقتراح مشاريع القوانين على نحو أكثر ملامسة للواقع بفعل اضطلاعها بإرادة مؤسسات الدولة الخدمية منها والإنتاجية وإدارة المرفق العام .

هذا إضافة إلى أن التخصص المهني لكل وزارة يجعلها أكثر قدرة على صياغة النصوص الدقيقة المُستوحاة من الواقع والممارسة اليومية للعمل الحكومي . وربما كان عامل السرعة في طرح مشروع القانون ومناقشته وإبداء الملاحظات عليه ، بفعل محدودية عدد أعضاء مجلس الوزراء ، يُعد ميزة إضافية تسجل للمشروع على حِساب الاقتراح ، فمِن المُقترحات من استغرق عِدة سنوات من المناقشات في أروقة البرلمان ولجانه ولم ير النور ، بل أن منها من طرح في أكثر من دورة نيابية وظل يراوح في مكانه . لهذه المُميزات وأخرى غيرها بدأت الدساتير المُعاصرة بإشراك السُلطة التنفيذية في مُمارسة العمل ، بل أن من الدساتير من علق طرح اقتراح القانون على موافقة الحكومة ورأيها إذا تضمن جوانب مالية ، أو ترتب عليه زيادة النفقات أو المساس بالإيرادات .

والأصل في مشروع القانون أن يكون من متبنيات الحكومة أو مجلس الوزراء تحديداً ، ومع تمدد صلاحيات رئيس الدولة وتوسعها بفعل هيمنته المتزايدة على السُلطة التنفيذية بدأت بعض الدساتير تخول الرئيس صلاحية اقتراح مشروع القانون إلى جانب مجلس الوزراء بل أن مِنها من أفرد الرئيس بهذه الصلاحية وهو ما شكّل خروجاً عن الأسس والمبادئ التي مِن أجلها خولت السُلطة التنفيذية حق اقتراح مشاريع القوانين . وبهذا الاتجاه ذهب الدستور الجيبوتي ، حيث أفرد رئيس الدولة إلى جانب المجلس

الوطني بحق اقتراح القوانين دون مجلس الوزراء (يملك رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس النواب معاً سُلطة اقتراح القوانين وطرحها للمناقشة ، يملك رئيس الجمهورية والنواب حق التعديل) . [1]

وأول ما يُسجل على المادة (59) من الدستور ، أنها أشركت رئيس الجمهورية مع المجلس الوطني في اقتراح القوانين ، في الوقت الذي يُعد فيه اقتراح القانون من الاختصاصات الحصرية للبرلمان ، وإذا اتجهت نية المُشرع الدستوري إلى تخويل الرئيس حق الاقتراح ، كان الأولى به إفراده بنص خاص يشير إلى صلاحيته باقتراح مشاريع القوانين لا مقترحات القوانين .

واختص رئيس الجمهورية دون الحكومة بحق الاقتراح ، وهو ما يخالف المبدأ الذي مِن أجله خولت السُلطة التنفيذية حق اقتراح مشاريع القوانين . واستكمالاً لصلاحية الرئيس التشريعية ، خولت المادة (59) ، الرئيس حق اقتراح تعديل التشريعات النافذة وعلى حد سواء مع المجلس الوطني . وبهذا الاختصاص أصبح الرئيس شريكاً للسُلطة التشريعية في مُمارسة اختصاصها الحصري في الدساتير المقارنة وهو ما يؤشر حرص المُشرع الدستوري الجيبوتي على مد هيمنة الرئيس ورقابته إلى المجلس الوطني .

وإمعاناً في هيمنة الرئيس على البرلمان ، خولت المادة (33) رئيس الجمهورية صلاحية اللجوء إلى الشعب لاستفتائه على القانون ، بعد استشارة رئيس المجلس الوطني ورئيس المجلس الدستوري (يجوز لرئيس

---

[1] - م (59) من الدستور الجيبوتي .

الجمهورية طرح أي مشروع قانون للاستفتاء بعد مُشاورة رئيس المجلس الوطني ورئيس المجلس الدستوري ....) . وعادة ما يلجأ الرئيس إلى الاستفتاء إذا وجد أن الاتجاه العام في المجلس لا يؤيد القانون ، أو أنه سيسقط في عقبة البرلمان ، حيث يُعد الاستفتاء الشعبي في دول النظم الشمولية طريق أيسر لتمرير القانون من البرلمان ، بلحاظ ما يرافق هذا الاستفتاء مِن تلاعُب في النتائج .

أما إلزام رئيس الجمهورية باستشارة رئيس المجلس الوطني والمجلس الدستوري ، قبل اللجوء إلى الاستفتاء ، فإن ذلك لا يُشكِل عائقاً أمام الرئيس ، بلحاظ أن رأي الرئاستين (المجلس الوطني – المجلس الدستوري) رأي استشاري غير مُلزم للرئيس ، هذا إضافة إلى أن هذه الاستشارة غالباً ما تكون مؤيدة لرأي الرئيس ، بلحاظ أن رئيس المجلس الوطني غالباً ما يكون مِن قيادات حزب الرئيس أو أحد أعضائه البارزين ، أما رئيس المجلس الدستوري فهو من نتاج رئيس الجمهورية ومُتبنياته ، إذ يجري تعيينه مِن قِبل الرئيس . [1]

الفرع الثاني

المُصادقة على القوانين والاعتراض عليها توقيفياً والأمر بتنفيذها

---

[1] - م (76) من الدستور الجيبوتي .

قرن الدستور الجيبوتي المُصادقة على القوانين [1] بالاعتراض عليها توقيفياً وهو ارتباط منطقي إذ يُحال التشريع بعد الانتهاء مِن قراءته في البرلمان إلى الرئيس للمصادقة عليه تمهيداً للأمر بإصداره ونشره . وخِلال هذه المرحلة يُمكِن للرئيس أن يُبدي رأيه في التشريع أو بعض نصوصه ، ويعيده للبرلمان لمناقشة ما تم الاعتراض عليه . وللبرلمان سُلطة تقديرية بين الاستجابة للملاحظات وتبنيها وإدخال التعديل على التشريع ، أو رفضها والإصرار على المشروع بالصيغة المُرسلة إلى الرئيس (اعتراض توقيفي).

وألزم الدستور الجيبوتي الرئيس بالمُصادقة أو إبداء رأيه في التشريع اعتراضاً ، خلال مُدة خمسة عشر يوماً مِن تاريخ عرض المشروع عليه ، وإلا عُد التشريع مُصادق عليه ضمناً .

وأورد الدستور الجيبوتي عبارة في المادة (34) تُثير إلى التساؤل (.... ويختص بتنفيذ هذه القوانين) .

والواقع أن هذه العِبارة أو الصلاحية تُثير التساؤل ، كيف يتولى الرئيس تنفيذ القوانين ، فهل يُقصد بها إصدار الأنظمة والتعليمات اللازمة لتسهيل تنفيذ القانون ؟ وإذا كان المقصود بها كذلك ، فإصدار الأنظمة والتعليمات في الدساتير المقارنة ، أما أن تكون من صلاحية الوزير المُختص أو مجلس الوزراء كُل حسب اختصاصه .

وبالعودة إلى المادة (30) من الدستور ، نجد أنها تخول السُلطة التنظيمية للرئيس (يتولى رئيس الجمهورية تقرير وقيادة سيادة الدولة وهو يملك السُلطة التنظيمية) . وينصرف معنى السُلطة التنظيمية هُنا إلى إصدار

---

[1] - م (34) من الدستور الجيبوتي .

الأنظمة والتعليمات ، واضطلاع الرئيس بمفرده بهذه المسئولية يبدو أنها صلاحية شكلية تقتصر على توقيع الأنظمة والتعليمات الصادرة عن مجلس الوزراء أو الوزير المُختص) .

المطلب الثالث

توجيه البيانات للشعب والمجلس الوطني

في كثير من الأحيان تستلزم الحاجة والضرورة الرئيس لمخاطبة الشعب أو البرلمان مُباشرة أما لإعلامهم بالمخاطر التي تتهدد الدولة أو الضغوط التي تتعرض لها ، أو لبيان واقع الدولة السياسي والاقتصادي والأمني ..... أو لإشراكهم في اتخاذ القرار في مسألة مصيرية ، يرغب الرئيس في إشراك سُلطة أخرى في اتخاذ القرار فيها وإن كانت تدخل ضمن صلاحياته الدستورية الحصرية . وجاء النص على توجيه الرئيس ، البيانات في موضعين من الدستور الأول في المادة (31) (يجوز لرئيس الجمهورية أن يوجه بيانات للشعب) والمادة (64) (يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب استماع المجلس الوطني إليه أو توجيه بيانات إليه ، ولا يترتب على ذلك أية مناقشة في حضوره) .

ويبدو أن نية المُشرع الدستوري الجيبوتي انصرفت إلى أن تكون هذه الخطابات ذات طابع إعلامي حسب ، بدليل أن المادة (64) تشير صراحة إلى أن هذه البيانات لا تتضمن أية مناقشات ، ولو كانت لغرض التداول للوصول إلى رأي جماعي لما أورد المُشرع هذا القيد .

وفي ظل الأنظمة الشمولية أو الأقل ديمقراطية ، لا نرى حاجة لإيراد مثل هذه النصوص ، فللرئيس التوجه إلى الشعب والبرلمان بما يشاء من البيانات والرسائل دون حاجة للسند التشريعي ، لكن إيراد مثل هذه النصوص يبدو أنها للتدليل على ديمقراطية النظام السياسي أو الإيحاء بذلك.

المطلب الرابع

إصدار لوائح الضرورة

لم تعُد اليوم أي دولة في منأى عن الظرف الاستثنائي ، لاسيما تلك الدول الخارجة حديثاً من الاحتلال ، أو التي تسودها النزاعات الدينية أو القومية أو العشائرية أو القبائلية ، أو الواقعة في منطقة تسودها النزاعات والاضطرابات الدولية منها والداخلية .

وربما كانت بعض دول القارة الأفريقية أكثر تعرُضاً للتهديد الأمني بِفِعل الخلافات البينية أو النزاعات الداخلية . مِن هُنا تحسب المُشرع الدستوري الجيبوتي لهذه الاحتمالات ، ونص صراحة على تخويل رئيس الدولة صلاحية إصدار لوائح الضرورة (إذا تعرضت مؤسسات الجمهورية أو إذا تعرض استقلال الدولة أو سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهداتها الدولية لتهديد خطير وحال توقف العمل المنتظم للسُلطات العامة . يجوز لرئيس الجمهورية .... أن يتخذ جميع التدابير الرامية إلى إعادة سير العمل المنتظم

للسُلطات العامة والحِفاظ على الأمة ، ما عدا إجراء تعديل دستوري ، يجتمع المجلس الوطني بقوة القانون....) . [1]

وبالعودة إلى المادة (40) من الدستور ، نجد أن المُشرع الدستوري اشترط لجوء الرئيس لحالة الضرورة إذا تعرض استقلال الدولة أو سلامة أراضيها أو تعهداتها الدولية لتهديد خطير حال ، لا يُمكن تلافيه أو الحد من آثاره إلا باللجوء إلى استخدام صلاحيات الرئيس الاستثنائية بموجب المادة (40) . وقيّد الدستور صلاحية الرئيس الاستثنائية بإخطار رئيس المجلس الوطني ورئيس المجلس الدستوري ، بلحاظ أن رئيس السُلطة الأولى ، هو رئيس المؤسسة التي تضم مُمثلي الشعب بأطيافهم وانحداراتهم وانتماءاتهم . أما الثاني ، هو رئيس المؤسسة التي تضطلع بحماية الشرعية الدستورية والمشروعية ، والجهاز المنظم لعمل مؤسسات الدولة ونشاط السُلطات العامة (يسهر المجلس الدستوري على احترام المبادئ الدستورية وهو يراقب دستورية القوانين ، ويضمن الحقوق الأساسية للإنسان والحريات العامة وهو الجهاز المُنظم لعمل المؤسسات ولنشاط السُلطات العامة) . [2]

ولم يقيد الدستور لجوء الرئيس لاستخدام صلاحياته الاستثنائية بموافقة الرئيسين (المجلس الوطني – المجلس الدستوري) ، ولكن بمجرد إخطارهما .

وبموجب المادة (40) للرئيس اتخاذ جميع التدابير الرامية إلى إعادة سير العمل المُنظم للسُلطات العامة والحفاظ على الأمة باستثناء إجراء تعديل

---

[1] - م (40) من الدستور الجيبوتي .
[2] - م (75) من الدستور الجيبوتي .

دستوري . وينعقد المجلس الوطني بقوة القانون لمناقشة التدابير التشريعية المُتخذة مِن قِبل الرئيس . إذ يلتزم الرئيس برفع التدابير التشريعية خِلال مُدة خمسة عشر يوماً مِن تاريخ اتخاذها إلى المجلس الوطني للمُصادقة عليها ، وإلا عُدت باطلة إذا رفض المجلس المُصادقة عليها .

واللافت للنظر أن المادة (40) علقت التدابير التشريعية فقط على مُصادقة المجلس الوطني ، دون الإجراءات الأخرى في الوقت الذي قد تكون فيه الإجراءات الأخرى ليست أقل خطراً من التدابير التشريعية . كما لم تُحدِد المادة (40) مُدة معينة للجوء الرئيس لاستخدام صلاحياته الاستثنائية ، ما يعني بالضرورة أن هذه الصلاحيات غير مقيدة بأجل زمني يلزم الرئيس التقيد به ، أو اللجوء إلى البرلمان لأستحصال موافقته على التمديد ، وهو ما يُشكِل تهديداً للحقوق والحريات العامة ، وتقييداً لعمل السُلطتين التشريعية والتنفيذية .

وإذا كان النص على لوائح الضرورة أمر مألوف أو غير مُستهجن في الدساتير المُعاصرة ، فإن غير المألوف عدم شمول كُل الإجراءات الاستثنائية بتصديق البرلمان وإطلاق الأجل الزمني لاستخدامها دون تحديد .

المطلب الخامس

اعتماد الاتفاق على الموازنة السابقة مؤقتاً

تنقسم الدساتير المُعاصرة في تقسيمها للموازنة الاتحادية إلى اتجاهين ، اتجاه لا يُحدد مواعيد بعينها لإقرار الموازنة ، ويترك الأمر

للسُلطة التقديرية للبرلمان والحكومة ، بلحاظ أن مشروع الموازنة يُعد في أروقة الحكومة ثم يُعرض على البرلمان لإقراره . وهذا الاتجاه يفسح المجال للحكومة والبرلمان لإشباع الموازنة بحثاً قبل إقرارها بصيغتها النهائية . لكن ما يُسجل على هذا الاتجاه أن عدم تحديد أجل لإقرار الموازنة قد يُدخل الدولة ومؤسساتها في أزمة ، بِفِعل بداية عام جديد دون موازنة مُعتمدة في الاتفاق وتنفيذ مشاريع الدولة ، ويزداد الأمر سوءاً في الدول التي تخضع برلماناتها لهيمنة الأحزاب والكُتل والقوميات والطوائف المتنازعة . حيث تُستخدم الموازنة وسيلة للضغط على الحكومة ، أو أداة للمساومة مع الكتل والأحزاب لتمرير مشاريع قوانين مُختلف عليها ، أو ما كان لها أن تُقرّ إلا مع إقرار الموازنة .

أما الاتجاه الثاني من الدساتير ، يُحدد آجال بعينها لإقرار الموازنة ، وإلا جرى اعتماد الصرف على موازنة العام المنصرم ولكل شهر ما يقابله من الموازنة السابقة وبهذا الاتجاه ذهب الدستور الجيبوتي ، حيث أوجبت المادة (70) من الدستور عرض مشروع الموازنة على المجلس الوطني عند افتتاح الدورة العادية التي تسبق إقرار الموازنة ، وفي كل الأحوال قبل 15 تشرين الثاني/ نوفمبر . ويجب أن يتضمن مشروع الموازنة الإيرادات اللازمة لتغطية النفقات .

ويُعرض مشروع الموازنة على المجلس الوطني لقراءته ، فإذا أُقِر خلال خمسة وثلاثين يوماً من تاريخ إيداعه ، عُدّ نهائياً ، وفي حالة الرفض أو إدخال التعديلات عليه تجري قراءته مرة ثانية .

وفي القراءة الثانية ، إذا لم يجرِ تمرير المشروع ، وفي كل الأحوال قبل الأول من كانون الثاني/ يناير ، لرئيس الجمهورية اعتماد العمل بموازنة السنة السابقة لكل شهر وبصفة مؤقتة . والملاحظ أن هذا الحل ، مؤقت يسعى إلى عدم إيقاف عجلة الدولة ولاسيما في الجانب التشغيلي الذي يشمل الرواتب والأجور وأجور النقل والطاقة والاستهلاك ، وتمويل مستحقات المشاريع قيد التنفيذ من السنوات السابقة وإلا أصيبت بالشلل وهذا الحل ، ليس إلا حل مؤقت ، ربما هو الأقل ضرراً نتيجة لعدم إقرار الموازنة .

المطلب السادس

تعيين أعضاء في المجلس الدستوري والطعن أمام المجلس

سعت الدول الأكثر ديمقراطية لحماية تجاربها التي ضحت من أجل التأسيس لها وإشاعة ثقافتها وصيانتها من الانحراف ، بوسائل شتى كان من بينها إنشاء هيأة عليا تفصل في دستورية القوانين فضلاً عن مهام أخرى تتباين من دستور لأخر . وحرصاً من النظم الشمولية على الظهور بمظهر النظم الديمقراطية تبنت ذات المؤسسات بل وأمعنت في تفاصيل تشكيلها

واختصاصاتها للتدليل على ديمقراطيتها ، فكانت هياكل دون فحوى وجسد دون روح ، ولم يخرج النظامين السياسي والدستوري عن هذه الممارسة .

الفرع الأول

تعيين أعضاء في المجلس الدستوري

انقسمت الدساتير العربية في تنظيمها للمؤسسة الدستورية التي تتولى الرقابة على دستورية القوانين والتشريعات الفرعية ، وتفسير الدستور ، وحسم الخلافات بين الأقاليم ، أو بينها وبين المركز إلى اتجاهين . اتجاه يسند هذه المُهمة إلى القضاء وبهذا الاتجاه ذهب الدستور العراقي ، الأردني ، المصري ، الصومالي ، جزر القمر ، البحريني ، الكويتي ، اليمني .

أما الاتجاه الثاني ، فأوكل هذه المهمة لمجلس مستقل ، اتفقت الدساتير العربية على تسميته المجلس الدستوري وتبنى هذا الاتجاه الدستور الجزائري ، التونسي ، المغربي ، الجيبوتي ، اللبناني .

ويبدو أن الدساتير العربية لم تتحرر حتى الآن من تأثير دساتير الدول التي كانت تحتلها فباستثناء دستور جزر القمر تبنت كُل دساتير الدول العربية التي خضعت سابقاً للاحتلال الفرنسي ، الاتجاه الفرنسي في إسناد مهمة الرقابة إلى المجلس الدستوري . ولم يخرج عن هذه الدائرة الدستور الجيبوتي ، حيث أوكلت المادة (75) منه مُهِمة الرقابة على دستورية القوانين للمجلس الدستوري .

ويضم المجلس الدستوري في عضويته ، نوعين من الأعضاء ، أعضاء بحكم المنصب وتكون عضويتهم دائمة وينضوي تحت هذه الطائفة

، رؤساء الدولة السابقون بلحاظ أن هذا المجلس مسؤول عن حماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ، والمُنظم لعمل المؤسسات والسُلطات العامة .[1] وهو المسئول عن حماية شرعية الانتخابات وعمليات الاستفتاء ، والبت في الطعون والشكاوى التي ترفع بشأنها .[2]

أما الطائفة الثانية فتضم ستة أعضاء ، وتكون عضويتهم لمُدة ثماني سنوات غير قابلة للتجديد ، اثنين يُعينهم رئيس الجمهورية ، واثنين يُعينهم رئيس المجلس الوطني ، واثنين يُعينهم المجلس الأعلى للقضاء .[3] وأسند الدستور ، لرئيس الجمهورية مُهِمة تعيين رئيس المجلس ، ويكون صوت الرئيس مرجح للقرار عند تعادل الأصوات .

ومِن المؤكد أن منح رئيس الجمهورية صلاحية تعيين رئيس الجمهورية ، فيه ترجيح لكفته في المجلس على كفة رئيس المجلس الوطني لاسيما وأنه (رئيس الجمهورية) يرأس في ذات الوقت المجلس الأعلى للقضاء ، ما يعني ضمناً أن الرئيس يُعين أربعة أعضاء من الأعضاء الستة بضمنهم رئيس المجلس . ومجلس يتشكل على هذا النحو سيخضع بالضرورة في قراراته لتأثير رئيس الجمهورية.

الفرع الثاني

الطعن أمام المجلس الدستوري

---

[1] - م (75) من الدستور الجيبوتي .
[2] - م (77) من الدستور الجيبوتي .
[3] - م (76) من الدستور الجيبوتي .

تُقسم التشريعات من حيث وجوب عرضها على المجلس الدستوري إلى نوعين ، تشريعات أوجب الدستور عرضها على المجلس تلقائياً ، وتشمل القوانين الأساسية واللوائح الداخلية للمجلس الوطني. [1] وهذه التشريعات لا تدخل حيز النفاذ ما لم يبدِ المجلس رأيه فيها صراحة .

أما باقي التشريعات الصادرة عن المجلس الوطني ، فلرئيس المجلس أو النواب صلاحية الطعن في دستوريتها خلال مُدة ستة أيام من تاريخ إقرارها بصفة نهائية . ولرئيس الجمهورية حق الطعن بعدم دستوريتها خلال مُدة ستة أيام من تاريخ رفعها إليه للمُصادقة . وبمجرد تقديم الطعن بدستورية القانون ، يُعد معلقاً لحين صدور قرار المجلس الدستوري . وعلى المجلس البت في الطعن خلال مُدة شهر من تاريخ تقديمه إليه ، ولرئيس الجمهورية تخفيض هذه المُدة إلى ثمانية أيام في حالة الاستعجال [2] وتُعد قرارات المجلس مُلزِمة لكُل سُلطات الدولة ، وقطعية لا يُمكن الطعن فيها بأي طريقة من الطُرق وأمام أي جهة أخرى . [3]

المطلب السابع

الصلاحيات الدولية

على حد سواء مع باقي الدساتير ، بأنظمتها المُتباينة ، خص الدستور الجيبوتي الرئيس بالعديد من الصلاحيات الدولية ، في محاورها الأساسية تكاد تكون مُتفِقة مع الاتجاه العام للدساتير المُقارنة ، لكنها في

[1] - م (78) من الدستور الجيبوتي .
[2] - م (79) من الدستور الجيبوتي .
[3] - م (81) من الدستور الجيبوتي .

مداها مُختلفة ، فلكل دستور ظروف ورؤية خاصة ، تتأثر عادة بالفكر الدستوري والسياسي العام الذي بُني في ظِلِهما .

وفي الدستور الجيبوتي لسنة 1992 ، يُمارس الرئيس الصلاحيات الدولية التالية :-

الفرع الأول

التفاوض على المُعاهدات وإقرارها

يُعد التفاوض المرحلة الأولى أو مرحلة الشروع في عقد المُعاهدة ، واللافت للنظر أن الدستور الجيبوتي خص رئيس الدولة بصلاحية التفاوض في المُعاهدات وهي مُهمة ليست يسيرة ، بلحاظ أن التفاوض على بعض المُعاهدات قد يستغرق سنوات عِدة ، وقد تستوعب مُدة ولاية الرئيس بأكملِها ، ما يعني أن الرئيس الجديد قد يبدأ مرحلة جديدة من التفاوض . هذا إضافة إلى أن عدد المُعاهدات المُتزايد ، قد لا يوسع الرئيس التفاوض عليها جميعاً وإن كُنا نرى أن للرئيس صلاحية تفويض صلاحيته هذه ، أو تشكيل لِجان تتفاوض على التفاصيل في حدود الخطوط العامة التي يرسمها الرئيس . هذا فضلاً عن أن التفاوض في المُعاهدات يستلزم خِبرة ودراية قد لا تتوفر إلا في أشخاص مُتخصصين . مِن هُنا كان الأولى بالدستور الجيبوتي ، منح الرئيس صلاحية التفاوض على بعض المعاهدات ذات الطبيعة الخاصة ، أو السيادية ، وترك الأخرى لِلجان المُتخصصة أو قصر صلاحيته على الإقرار دون التفاوض ، وإلا فإن التفاوض مُهمة شاقة وكبيرة قد لا يكون بوِسع الرئيس النهوض بها .

وميّز الدستور بين نوعين مِن المُعاهدات مِن حيث آلية المُصادقة ، مُعاهدات السلام والمُعاهدات التجارية ، والمُعاهدات والاتفاقات التي تتعلق بالمُنظمات الدولية والمُعاهدات التي تُثقل الموازنة . وتِلك التي تتعلق بحالة الأشخاص أو التي تتضمن التنازل عن أراضٍ أو مُبادلتها أو ضمِها ، لابُد أن تصدر بقانون . [1] أما باقي المُعاهدات ، فاكتفى المُشرع الدستوري الجيبوتي بتصديقها مِن قِبل المجلس الوطني [2] ، دون الحاجة لصدورها بقانون . ويبدو أن التمييز الذي أوجده المشرع الدستوري الجيبوتي ، مبني على أساس أهمية المُعاهدة ، فالصنف الأول استوعب كُل المُعاهدات ذات الصلة بمصير الدولة ومُستقبلها وعلاقتها بالمجتمع الدولي ومُعاهدات بهذه الأهمية ، مِن المُهِم صدورها بقانون . أما الأقل أهمية والتي تخرج عن نطاق الأولى ، فتصديق المجلس الوطني عليها دون الحاجة لصدورها بقانون يبدو أمراً منطقياً .

الفرع الثاني

تعيين المُمثِلين الدبلوماسيين واعتماد الدبلوماسيين الأجانب

خص الدستور الجيبوتي الرئيس بصلاحيات فِعلية في اختيار الدبلوماسيين في الخارج بدرجاتهم وصنوفهم المُختلفة ، دون أن يعلق هذا التعيين على مُصادقة البرلمان ، فقد نصت المادة (38) من الدستور على أنه (يتولى رئيس الجمهورية تعيين واعتماد المُمثلين الدبلوماسيين والقنصليين والمبعوثين غير العاديين لدى الدول الأجنبية ....) . كما علّق الدستور تعيين

[1] - م (63) من الدستور الجيبوتي .
[2] - م (37) من الدستور الجيبوتي .

الدبلوماسيين الأجانب في جيبوتي على موافقة الرئيس واعتماده (...... ويتم اعتماد السفراء والمبعوثين غير العاديين للدول الأجنبية لدى رئيس الجمهورية) . [1] على ذلك أن قرار الرئيس هو الفاصل في قبول اعتماد الدبلوماسيين الأجانب ، ومِن المؤكد أن قرار الرئيس يعتمد على التقارير الأمنية والسياسية الواردة إليه مِن الجِهات المُختصة ، إذ جرى العمل على عدم اعتماد المبعوث الأجنبي العامل في الدولة ، إلا بعد التحقق مِن شخصيته وعدم وجود مؤشرات سياسية وأمنية سلبية عليه . مع ملاحظة أن طبيعة العلاقة السياسية بين الدول ، كونها رصينة أو يسودها التوتر والتوجس تؤثر سلباً أو إيجاباً على قبول الدبلوماسي الأجنبي ، فكُلما كانت العلاقة ودية كُلما تيسرت إجراءات قبول الدبلوماسي ، وكُلما سادها التوتر ، كُلما سعت الدولة إلى خلق العراقيل وافتعالها .

الفرع الثالث

الاعتراف بالدول والحكومات

لم ينص الدستور الجيبوتي صراحة على المؤسسة الدستورية التي تتولى الاعتراف بالدول والحكومات الأجنبية ، ويبقى هذا الملف يُثير الخِلاف ، إذا لم تكُن المؤسسة التنفيذية تنتمي لذات الحزب الذي يُهيمن على المؤسسة التشريعية ، لكن حجم المُشكلة يأخذ بالتراجع إذا هيمن ذات الحزب على المؤسستين التشريعية والتنفيذية ، إذ يجري الاتفاق ضمناً وابتداء على الاعتراف أو عدم الاعتراف بالدولة الجديدة أو الحكومة ، وإن أعلن الرئيس القرار كونه القائم على رأس السُلطة التنفيذية . ومِن استقراء نصوص

---

[1] - م (38) من الدستور الجيبوتي .

الدستور الجيبوتي المُنظِمة للعلاقات الدولية المواد (37– 38– 63) يبدو جلياً أن اليد الطولى في بناء العلاقات الدولية وتحديد مسارها وتنظيمها يعود للبرلمان وليس للرئيس ، بلحاظ أن المُعاهدة الدولية السياسية منها وغير السياسية العسكرية وغير العسكرية مبناها المجلس الوطني وقراره بالتصديق أو الرفض ، وما على الرئيس إلا إقرار ما تبناه المجلس ، أما اعتماد المُمثِل الدبلوماسي الأجنبي هو مرحلة لاحقة لإقامة العلاقات الدبلوماسية . ومِن هذا الاستقراء نرى أن قرار الاعتراف بالدول الأجنبية والحكومات في جيبوتي يعود إلى البرلمان وإن أعلنه الرئيس .

المطلب الثامن

الصلاحيات العسكرية والحربية

لم تكن الدول الأفريقية في يوم من الأيام في منـأى عـن الصـراعات المحليـة والإقليميـة والدوليـة ، وإن لـم تكـن طـرف مباشـر فـي النـزاع فهـي طرف استقطاب محسوبة على هذا أو ذاك مـن الأطـراف . مـن هنـا نجـد أن الصلاحيات الدستورية العسكرية والحربية تتصدر أولويات صـانع الدسـتور ، بلحاظ الحـرص علـى الاسـتحواذ عليهـا أو المشـاركة فيهـا كطـرف فاعـل صـانع للقرار لا مجرد متلقي له أو عضو شرفي .

وفي هذا المطلب سنبحث في صلاحيات الرئيس العسكرية والحربية ، وعلى النحو الآتي : -

الفرع الأول

القيادة العُليا للجيش

أشار الدستور لصلاحيات الرئيس العسكرية في موضعين ، الأول في المادة (32) ، حيث أُسنِد للرئيس بموجب هذه المادة القيادة العُليا للجيوش ، وبموجب هذه الصلاحية للرئيس تعيين القيادات الكُبرى ، وقادة أسلحة الجيش .

ويبدو أن تخويل هذه الصلاحية للرئيس يتلاءم وكونه القائد الأعلى للجيش ، فبِحُكم المنصب والمُمارسة الفعلية ، يكون الرئيس هو الأقدر على اختيار القيادات الكفوءة ، هذا إضافة إلى أن الولاء للرئيس في نظام الحكم ، يلعب دوراً محورياً في هذا الاختيار ، بل ربما كان هذا الاعتبار هو مُحرك الاختيار ، ثم تأتي الكفاءة ثانية في المرتبة .

ولم يرتب الدستور على كون الرئيس القائد الأعلى للجيش أثر على اتخاذ قرار إعلان الحرب أو عقد الصلح ، أو إعلان حالة الطوارئ ، أو أي قرار ذات طابع حربي ، مراعاة لخطورة الآثار المُترتِبة على هذا القرار .

الفرع الثاني

إعلان الحرب وحالة الطوارئ والأحكام العرفية

ميز الدستور الجيبوتي بين حالة الحرب من جانب ، وحالة الطوارئ والأحكام العرفية من جانب آخر . ورتب على هذا التمييز أثر غاية في الأهمية ، حيث أوكل للمجلس الوطني صلاحية اتخاذ قرار الحرب ، وليس لرئيس الدولة سِوى تبليغ هذا القرار وإعلانه للشعب بصفته القائد الأعلى للجيش (يسمح المجلس الوطني بإعلان الحرب في اجتماع يعقد خصيصاً لهذا الغرض ، ويُبلِغ رئيس الجمهورية الشعب بذلك في بيان موجه إليه .....) . [1]

أما قرار إعلان حالة الطوارئ والأحكام العرفية ، فقد أناطه الدستور بمجلس الوزراء (تتقرر الأحكام العرفية وحالة الطوارئ في اجتماع لمجلس الوزراء ....) . [2] لكنه حدد صلاحيات مجلس الوزراء باتخاذ القرار ، وترك للمجلس الوطني صلاحية تمديد مُدة إعلان ما زاد عن خمسة عشر يوماً (...... لا يسمح بتمديد مُدة الأحكام العرفية أو حالة الطوارئ لأكثر من خمسة عشر يوماً سوى بموافقة مُسبقة من المجلس الوطني). [3] ويبدو أن لهذا التمييز ما يُبرِره ، بلحاظ أن مجلس الوزراء هو الأقدر على اتخاذ قرار حالة الطوارئ والأحكام العرفية في ضوء سُلطته التقديرية واضطلاعه بالجانب التنفيذي بما فيه الأمني .

ومراعاة للآثار المُترتِبة على إعلان حالة الطوارئ والأحكام العرفية مِن تقييد للحقوق والحُريات ، إلى تخويل رئيس الدولة صلاحيات استثنائية واسعة ، تُمثِل في الواقع اعتداء على صلاحيات باقي السُلطات ،

---

[1] - م (62) من الدستور الجيبوتي .
[2] - م (62) من الدستور الجيبوتي .
[3] - م (62) من الدستور الجيبوتي .

فقد أوكل الدستور صلاحية تمديد حالة الطوارئ والأحكام العُرفية للمجلس الوطني بلحاظ أن البرلمان يُمثِل الشعب ، وهو سُلطة مُحايدة في اتخاذ قرار التمديد ، والأقدر على تحديد مدى الحاجة للتمديد مِن عدمه ، وبغير ذلك قد يلجأ الرئيس إلى التمديد دون حاجة فعلية لاسيما وأن هذا التمديد يترتب عليه نقل صلاحيات باقي السُلطات إليه .

المطلب التاسع

صلاحيات الرئيس ذات الطابع القضائي

جرت غالبية الدساتير ، على تخويل الرئيس بعض الصلاحيات ذات الطابع القضائي ، وبهذا الاتجاه أخذ الدستور الجيبوتي ، حيث منح الرئيس العديد من الصلاحيات ذات الطابع القضائي ، وعلى النحو التالي :-

الفرع الأول

السهر على تنفيذ الأحكام القضائية

نصت المادة (36) من الدستور الجيبوتي على أنه (يسهر رئيس الجمهورية على تنفيذ الأحكام القضائية) . والواقع أن هذا النص يُثير التساؤل ، كيف لرئيس الجمهورية السهر على تنفيذ الأحكام القضائية ، في ضوء مبدأ الفصل بين السُلطات ، والنص صراحة في المادة (71) من الدستور على استقلال السُلطة القضائية (السُلطة القضائية مُستقلة عن السُلطة التشريعية والسُلطة التنفيذية .... وتسهر السُلطة القضائية على احترام القوانين والحريات المُقررة في هذا الدستور) . والواقع أن إسناد هذه المُهِمة لرئيس الجمهورية يبدو منطقياً في جيبوتي بلحاظ أن المدة (73) من الدستور تُوكل له مسؤولية ضمان استقلال القضاء ، ورئاسة المجلس الأعلى للقضاء (يضمن رئيس الجمهورية استقلال وظيفة القضاء ، وهو يرأس المجلس الأعلى للقضاء الذي يعاونه في مُهِمته .....) .الذي يضطلع (المجلس الأعلى للقضاء) بإدارة سلك القضاء ، ويبدي رأيه في كُل مسألة تتعلق باستقلال القضاء ويعمل كمجلس تأديبي بالنسبة للقضاة (..... يسهر المجلس الأعلى للقضاء على إدارة سِلك القضاء ويُبدي رأيه في كُل مسألة تتعلق باستقلال القضاء ويعمل كمجلس تأديبي بالنسبة للقضاة ......) . [1]

الفرع الثاني

منـــح الـعـفــو

بموجب المادة (32) من الدستور ، يمنح الرئيس العفو بنوعيه العام والخاص ، إذ جاء مصطلح العفو مُطلق ، والمُطلق يجري على إطلاقه (..... ويُمارس الرئيس حق منح العفو) . هذا إضافة إلى أن الدستور لم

[1] - م (73) من الدستور الجيبوتي .

ينص على صدور العفو العام بقانون ، ما يؤكد تفرد الرئيس بحق منح العفو . والمُلاحظ أن الأغلب الأعم من الدساتير المُعاصرة ميزت بين العفو الخاص حيث منحته لرئيس الدولة ، وأبقت على العفو العام ضمن صلاحيات البرلمان بلحاظ خطورة الآثار المُترتِبة عليه ، بل أن من الدساتير من خولت البرلمان أو أشركته في صلاحية منح حتى العفو الخاص ضماناً لتحقيق الغاية الذي مِن أجلها شُرّع ومنعاً لتفرد الرئيس في مُمارسته وفق سُلطته التقديرية . أما منح الرئيس صلاحية إصدار العفو بنوعيه فيبدو أنه مِن بقايا دساتير المِنحة والعقد .

الفرع الثالث

رئاسة المجلس الأعلى للقضاء

مثّلَ السعي لاستقلال القضاء وتحريره مِن قبضة السُلطة التنفيذية ، ورئيسها تحديداً واحِداً مِن أهم أسباب قيام العديد مِن الثورات الكُبرى في العالم . وبعد انتشار مبادئ الديمقراطية وامتداد آثارها إلى عديد الدول التي كانت ترزح تحت نير الأنظمة الدكتاتورية ، وحرصت كُل الدساتير المُعاصرة في ظل الأنظمة الديمقراطية ، أو التي تدعي أنظمتها ذلك ، على النص على استقلال السُلطة القضائية وتوفير مُستلزمات هذا الاستقلال وإن

ظلت هذه النصوص في العديد من الدساتير حبيسة النص الرسمي دون أن تنتقل إلى حيز الواقع وظل القضاء أسير السُلطة التنفيذية ورئيسها .

وأثبتت التجربة أن العِبرة ليست بعدد النصوص الضامنة لاستقلال القضاء واستحداث المؤسسات المُترجمة ظاهرة لهذا الاستقلال لكن العِبرة بالتطبيق والإيمان باستقلال القضاء وإن قلت عدد النصوص وغابت المؤسسات الضامنة . ومِن المؤكد أن لا قيمة للنص على مجلس أعلى يتولى ظاهراً حماية استقلال القضاء وسُلطته ، وتُسند رئاسة هذا المجلس لرئيس الدولة ، كما فعل الدستور الجيبوتي الذي منح الرئيس صلاحية رئاسة المجلس الأعلى للقضاء (يضمن رئيس الجمهورية استقلال وظيفة القضاء ، وهو يرأس المجلس الأعلى للقضاء الذي يعاونه في مُهِمته ....) . ونرى أن إسناد رئاسة المجلس الأعلى للقضاء ، هو وسيلة لإحكام سيطرة السُلطة التنفيذية وتحديداً رئيسها على القضاء والسُلطة القضائية بدلاً مِن ضمان هذا المجلس لاستقلال القضاء ، وبِخِلاف الغاية التي مِن أجلها جرت الدساتير على استحداث هذا المجلس . مِن هُنا نرى أن إسناد رئاسة المجلس الأعلى للقضاء لرئيس الدولة لابُد أن يؤشر لدكتاتورية السُلطة التنفيذية ، بدلاً عن ديمقراطية الدستور والنِظام السياسي عموماً .

المطلب العاشر

تقليد أوسِمة الجمهورية

ما مِن دولة إلا وتكون لها أوسِمة ، تمنحها عادة للمواطنين أو الأجانب تعبيراً عن امتنانها لهم ، وتقديراً لِجُهودِهم المُتميزة المبذولة في ميدان بعينه .

وانقسمت الدول في نصها وتنظيمها لهذه الأوسمة ، بين من نظمها في التشريع العادي ، وبين من نص عليها في الدستور .

وتباين موقف الدساتير مِن تنظيمها ، بين من خول الرئيس صلاحية منحِها وتقليدها لِمن حصل على التكريم ، وبين من قصر صلاحية الرئيس على التقليد دون المنح ، وتبنى الدستور الجيبوتي الاتجاه الثاني ، إذ نصت المادة (32) على أنه (..... ويتولى الرئيس تقليد أوسمة الجمهورية ....) . على ذلك حدد الدستور الجيبوتي صلاحية الرئيس في مجال الأوسمة ، بالجانب البروتوكولي التشريفي دون أن يمد صلاحيته إلى المنح .

المبحث الثالث

عِلاقة رئيس الدولة بسُلطات الدولة الأخرى

أياً كان النظام الدستوري الذي تتبناه الدولة ، فإن علاقات لابُد أن تنشأ بين رئيس الدولة وباقي السُلطات ، مع ملاحظة أن طبيعة هذه العلاقة وحجمها والتوازن فيها تتباين مِن نظام دستوري لآخر ، ومِن دستور لآخر في نفس النظام .

وعلى حد سواء مع كُل الدساتير ، أقام الدستور الجيبوتي علاقة بينيه مُتبادلة بين رئيس الدولة والسُلطات الثلاث (التشريعية – التنفيذية – القضائية) لكن ما يُميز هذه العلاقة أنها محدودة إلى حد كبير .

وسنبحث في هذه العلاقة تِباعاً :-

المطلب الأول

عِلاقة رئيس الدولة بمجلس الوزراء

جمع الدستور الجيبوتي بيد رئيس الدولة ، بين رئاسة الجمهورية ورئاسة السُلطة التنفيذية ورئاسة الحكومة ، فقد نصت المادة (21) من الدستور على أنه (يتولى رئيس الجمهورية السُلطة التنفيذية وهو أيضاً رئيس الحكومة) . وانعكس تكريس وتركيز السُلطة التنفيذية بيد الرئيس على طبيعة علاقته بمجلس الوزراء ، إذ بدا الرئيس هو المُهيمن ، وما باقي أعضاء السُلطة التنفيذية سوى أتباع أو مساعدين للرئيس .

وسنبحث في علاقة رئيس الدولة برئيس مجلس الوزراء ، ثم بالوزراء تِباعاً ، وعلى النحو الآتي :-

الفرع الأول

عِلاقة رئيس الدولة برئيس مجلس الوزراء

المُلاحظ أن عِلاقة رئيس الدولة برئيس مجلس الوزراء تميزت بالمحدودية ، وبدا التأثير باتجاه واحد ، وعلى النحو الآتي :-

أولاً- تعيين رئيس مجلس الوزراء :- بموجب المادتين (33-43) من الدستور ينفرد الرئيس بصلاحية تعيين رئيس مجلس الوزراء ، وِفق سُلطته التقديرية وما يراه دون أن يكون مُقيد بالأغلبية الحزبية أو عدد المقاعد التي يحصل عليها حزب رئيس الوزراء المُرشح في الانتخابات النيابية ، وبموجب هذه السُلطة التقديرية تلعب الاعتبارات الحزبية دوراً محورياً في الاختيار ، إذ يتجه الرئيس عادة لاختيار رئيس الوزراء مِن بين أعضاء حزبه البارزين ، هذا إضافة إلى أن الاعتبارات الشخصية ، وطبيعة عِلاقة الرئيس برئيس الوزراء ، تلعب دور مؤثر في الاختيار ، بل أن هذا الاعتبار يفوق حتى الاعتبار الحزبي .

والمُلاحظ على نص المادتين (33-43) أنهما جاءا متقاربين إلى درجة كبيرة ، وكان بالإمكان الاكتفاء بنص المادة (33) دون حاجة لإيراد المادة (43) . فقد نصت المادة (33) على أنه (.... يتولى رئيس الجمهورية تعيين رئيس الوزراء ويقوم بناءاً على اقتراح رئيس الوزراء بتعيين سائر أعضاء الحكومة كما يقوم بتحديد اختصاصاتهم وإعفائهم مِن مناصبهم ويكون أعضاء الحكومة مسئولين أمام رئيس الجمهورية) . ونصت المادة (43) على أنه (يتولى رئيس الجمهورية تعيين رئيس الوزراء ، ويقوم بِناءً على اقتراح رئيس الوزراء بتعيين سائر أعضاء الحكومة ، وهو يحدد اختصاصاتهم ويُعفيهم مِن مناصبهم) . ومِن استعراض نص المادتين (33-43) يتضح جلياً أن لا مُحدِد على صلاحية الرئيس في اختيار رئيس الوزراء ، سِوى ثقته الشخصية بالمرشح ، وهو ما يجعل الرئيس مُتحكِماً بنشاط رئيس الوزراء ، ويُحوِل الأخير إلى مجرد أداة بيد الرئيس ، يعمل بتوجيهاته وآرائه ، لا بقناعاته الشخصية ، وما تستلزمه المهنية .

ثانياً- إقالة رئيس الوزراء :- لرئيس الدولة السُلطة التقديرية المُطلقة في إقالة رئيس الوزراء ، وعلى حد سواء مع سُلطته التقديرية المُطلقة في الاختيار ، بل أن سُلطته في الإقالة ، هي واحدة مِن أهم نتائج سُلطته المُطلقة في الاختيار ودون حاجة لنص صريح يؤكد هذه الصلاحية ، ومع ذلك نص الدستور الجيبوتي صراحة على مسؤولية سائر أعضاء الحكومة أمام الرئيس ، تِلك المسئولية التي تنتهي إلى الإقالة ، فقد نصت المادة (33) على أنه (يكون أعضاء الحكومة مسئولين أمام رئيس الجمهورية) ونصت المادة (44) على أنه (يكون أعضاء الحكومة مسئولين أمام رئيس الجمهورية) .

ثالثاً- تحديد صلاحيات رئيس الوزراء :- المُلاحظ أن الدستور الجيبوتي لم ينص صراحة على الصلاحيات التي يُمارسها مجلس الوزراء ، رئيساً وأعضاء ، على الرغم مِن إفراده الباب الرابع للحكومة ، حيث حمل هذا الباب عنوان الحكومة ، وضم أربعة مواد (41- 44) جاءت عامة مؤكدة في مادتين منها على أن مُهِمة الحكومة معاونة رئيس الجمهورية ، فقد نصت المادة (41) على أنه (تُعاوِن حكومة تضم بقوة القانون رئيس الوزراء والوزراء رئيس الجمهورية في مُمارسة مهام منصبه) . ونصت المادة (42) على أنه (تختص الحكومة بمعاونة رئيس الجمهورية وإبداء الرأي له في مُمارسة مهام منصبه) .

وتركت المادة (43) لرئيس الجمهورية صلاحية تحديد اختصاصات سائر أعضاء الحكومة ، ابتداء من رئيس الوزراء ، مروراً بالوزراء ، وانتهاء بكل من ينطبق عليه وصف العامل في الحكومة (يتولى

رئيس الجمهورية تعيين رئيس الوزراء ويقوم بناءً على اقتراح رئيس الوزراء بتعيين سائر أعضاء الحكومة وهو يحدد اختصاصاتهم...) .

على ذلك ليس لمجلس الوزراء إلا صلاحيات مُحددة ، ويعتمد تحديد صلاحياته على سُلطة الرئيس التقديرية ومدى ثقته به ، ويتباين حجم هذه الصلاحيات مِن دورة لأخرى ، بل قد تتباين هذه الصلاحيات مِن فترة لأخرى ازدياداً أو تقليصاً وحسب ما يرتأيه الرئيس .

رابعاً- حلول رئيس الوزراء محل رئيس الدولة في حالة المانع المؤقت :-
قد تخلو سدة الرئاسة مؤقتاً ، نتيجة سفر الرئيس بعمل رسمي أو لأغراض شخصية ، أو نتيجة تعرض الرئيس لمانع مؤقت ، كالمرض البسيط الذي لا ينتهي لخلو سدة الرئاسة بشكل نهائي . وفي هذه الأحوال يحل رئيس الوزراء محل الرئيس مؤقتاً ولحين زوال المانع وربما وقف وراء إسناد هذه المُهمة لرئيس الوزراء عدم النص على منصب نائب الرئيس في الدستور ، فضلاً عن أن رئيس الوزراء يُعد بحكم الدستور معاوناً للرئيس (.... تختص الحكومة بمعاونة رئيس الجمهورية .....) . [1] مِن هُنا يبدو أن إسناد مُهِمة الرئاسة ، لرئيس الوزراء مؤقتاً مُنسجماً تماماً والدور الذي يضطلع به الأخير بموجب الدستور .

الفرع الثاني

عِلاقة رئيس الدولة بالوزراء

---

[1] - م (33،42) من الدستور الجيبوتي .

لم يرسم الدستور الجيبوتي للوزراء دور مُحدد يُذكر ، بل ترك الأمر للسُلطة التقديرية لرئيس الدولة ، ابتداء مِن اختيارهم وإعفائهم مِن مناصبهم وتحديد مهامهم . وتأكيداً لهذا المعنى نص الدستور صراحة على أن الوزراء كما باقي أعضاء الحكومة ، هُم مُجرد معاونين للرئيس ، وفي إطار هذا الدور يُحدد رئيس الدولة ورئيس الوزراء دور كُل مِنهم (.... يتولى رئيس الجمهورية تعيين رئيس الوزراء ، ويقوم بناءً على اقتراح رئيس الوزراء ، بتعيين سائر أعضاء الحكومة ، كما يقوم بتحديد اختصاصاتهم وإعفائهم مِن مناصبهم ، ويكون أعضاء الحكومة مسئولين أمام رئيس الجمهورية) . [1] على ذلك أن دور الوزير في جيبوتي يقترب مِن دوره في الولايات المُتحدة أو هو أضعف ، بلحاظ أن الرئيسين في البلدين يتحكمان بمصير الوزير العضوي والوظيفي ونجاح الوزير أو فشله ينعكس إيجاباً أو سلباً على الرئيس ، مِن هُنا يحرص الرئيس على اختيار أكفأ العناصر ، مع مراعاة الاعتبارات الحزبية والشخصية .

المطلب الثاني

عِلاقة رئيس الدولة بالمجلس الوطني

ما مِن دستور في العالم إلا ويقيم عِلاقة بين رئيس الدولة والبرلمان ، لكن ما يُميز هذه العلاقة أنها مُتباينة بحكم طبيعة النظام الدستوري ، والظروف السياسية التي تحكم الدولة. فتضيق هذه العلاقة وينحسر مداها في

---

[1] - م (33،43،44) من الدستور الجيبوتي .

النظام الرئاسي التقليدي ، وتتسع في النظام البرلماني هذه مِن الناحية المبدئية . وفي الواقع أن هذه العلاقة تأخذ بالانحسار أيضاً في ظل الأنظمة الشمولية حيث يحكم الرئيس ولا يُسأل بفعل انعدام الرقابة عليه .

وفي جيبوتي تضيق العلاقة العضوية والوظيفية ، بشكل واضح ، وتتحدد بـ :-

الفرع الأول

دعوة المجلس الوطني لعقد جلسة استثنائية

في الدساتير المُعاصرة أضحى النص على انعقاد البرلمان في جلسة استثنائية أمر مُعتاد ، بل مِن بين مشتركات الدساتير . فقد أثبتت التجربة أن الجلسة الاستثنائية مِن مُستلزمات البرلمان وعدم النص عليها صراحة في الدستور مدعاة لتعديله آجلاً أم عاجلاً . مِن هُنا لم يعد هذا الانعقاد مثار نقاش في اللجان التأسيسية لكن النقاش يُثار بشأن من يتولى الدعوة إليه .

وفي الدستور الجيبوتي ، لرئيس الجمهورية ورئيس المجلس الوطني والأغلبية المُطلقة للنواب الحق في دعوة المجلس لعقد جلسة استثنائية يتحدد جدول أعمالها ابتداء ، وليس للبرلمان مناقشة غير المسائل التي مِن أجلها تمت الدعوة .

وحدد الدستور مُدة الانعقاد بخمسة عشر يوماً في حدها الأقصى ، ولا يجوز تجاوز هذه المُدة بحال من الأحوال .

الفرع الثاني

اتهام رئيس الجمهورية مِن قِبل المجلس الوطني

في الدساتير الجمهورية جرى النص في الأغلب الأعم مِنها على مسؤولية رئيس الدولة عن أفعال أو جرائم مُحددة . وتباين موقف الدساتير من تحديد الجهة التي تتولى الاتهام والمُحاكمة ، لكن الأغلب الأعم من الدساتير حرص على إناطة سُلطة الاتهام بالبرلمان باعتباره يُمثل الشعب ، وفيه تُمثل الأحزاب والكُتل البرلمانية ، والديانات والقوميات المُختلفة ، وبحكم التمثيل الشامل ، تتعدد الآراء ، و يُغنى الاتهام نقاشاً قبل توجيهه .

وساير الدستور الجيبوتي الاتجاه الغالب من الدساتير ، إذ أناط صلاحية اتهام رئيس الجمهورية بالمجلس الوطني بأغلبية ثلثي أعضائه (.... يصدر الاتهام في تصويت عام بأغلبية ثلثي النواب الذي يؤلفون المجلس الوطني ....) .[1] ونرى أن النظام الحزبي ، وديمقراطية النظام السياسي ، والأغلبية التي تُهيمن على البرلمان ، كلها عوامل لها تأثيرها المباشر على تفعيل أو تعطيل صلاحية الاتهام المخولة للبرلمان ، ففي ظل نظام الحزب الواحد ، حيث دكتاتورية السُلطة التنفيذية وهيمنة الحزب على المؤسسة التشريعية لا يُمكن الحديث أن دور رقابي للبرلمان في مواجهة الرئيس ، بل أن النص على اتهام الرئيس ومُحاكمته في ظل هذا النظام يولد ميتاً ، ويغدو هو والعدم سيان . بِخِلاف الحال في نظام الثنائية والتعددية الحزبية ، حيث لا حزب يُهيمن على البرلمان ومؤسسات الدولة ، يمكن للبرلمان أن يُمارس دوره في اتهام الرئيس والرقابة عليه .

المطلب الثالث

---

[1] - م (84) من الدستور الجيبوتي .

عِلاقة رئيس الدولة بالسُلطة القضائية

الأصل في الدول الديمقراطية والدساتير التي تؤمن وتتبنى المبادئ الديمقراطية وتنهض على أساس مبدأ الفصل بين السُلطات ، الذي يخالطه التعاون والرقابة المُقوِمّة لهذا المبدأ والحامية له .

يحتفظ القضاء والسُلطة القضائية عموماً باستقلال مِن شأنه حماية الحقوق والحريات وحماية الشرعية الدستورية والقانونية مِن أي اعتداء أياً كان مصدره . مِن هُنا جرى النص في الدساتير على تأكيد استقلال القضاء ، وعدم خضوعه إلا لحكم القانون . ومِن المؤكد أن العِبرة في استقلال القضاء ، ليس بالنصوص ، ولكن بالإيمان بهذا المبدأ ، ونرى أن احترام القضاء وأحكامه ثقافة ينشأ ويترعرع عليها المُجتمع قبل القائمون على رأس السُلطة ، مِن هُنا نجد أن أحكام القضاء لها قُدسية واحترام في الدول الأكثر ديمقراطية ، وإن خلت دساتيرها مِن نصوص صريحة تؤكد على استقلال القضاء .

أما الدول ذات الأنظمة الشمولية ، أو التي يدعي القائمون فيها على رأس السُلطة احترامهم لاستقلال القضاء ، تسعى جاهدة لإيراد النصوص الدستورية والتشريعية التي تؤكد هذا الاستقلال ، لكن المُمارسات الفعلية تُشير إلى عدم الإيمان بهذا المبدأ ، كونه يتعارض وسعيهم الحثيث للتسيُد على المؤسسات الدستورية ، التشريعية والتنفيذية وحتى القضائية . مِن هُنا تنص دساتير هذه الدول على مؤسسات دستورية لو عملت بمهنية كان مِن شأنها المحافظة على استقلالية القضاء ، لكن المُشرِع الدستوري في هذه الدول ينص على تشكيل المؤسسات على نحو يُؤمّن خضوعها للمؤسسة

التنفيذية وتحديداً لرئاسة الدولة ، مِن هُنا يوكل مُهِمة رئاسة هذه المؤسسة لرئيس الدولة ، وبهذا الاتجاه ذهب الدستور الجيبوتي ، الذي أوكل لرئيس الدولة مُهِمة رئاسة المجلس الأعلى للقضاء ، وهو أعلى سُلطة مُشرِفة على القضاء ، يتولى السهر على إدارة سِلك القضاء ، والحامي لاستقلاله ، وهو الجهاز التأديبي للقضاة . [1]

وإذا كانت هيمنت الرئيس امتدت إلى رئاسة الحامي لاستقلال القضاء ، فمِن باب أولى هيمنته على القضاء بكُل مفاصله . والمُلاحظ أن الدستور الجيبوتي قيد العلاقة العضوية بين الرئيس والقضاء إلى درجة كبيرة ، ليس حِرصاً على استقلال القضاء ، لكنه وجد في هذه العِلاقة النِطاق الطبيعي لها وتتمثل هذه العلاقة بـ :-

الفرع الأول

حلول رئيس محكمة النقض محل الرئيس مؤقتاً

ما مِن رئيس إلا وقد يتعرض لطارئ قد ينتهي إلى شغور سدة الرئاسة ، مِن هُنا تحرص الدساتير المُعاصرة على النص على حالات خلو سدة الرئاسة ، ومن يحل محل الرئيس مؤقتاً لحين اختيار الرئيس الجديد .

---

1 - م (73) من الدستور الجيبوتي .

ونظمت المادة (29) من الدستور الجيبوتي ، حالة خلو سدة الرئاسة لأي سبب مِن الأسباب ، حيث أسندت الرئاسة مؤقتاً لرئيس محكمة النقض ولِمُدة تتراوح في حدِها الأدنى بثلاثين يوماً وفي حدِها الأقصى بخمسة وأربعين يوماً ، يجري خِلال هذه المُدة اختيار الرئيس الجديد .

وليس لرئيس محكمة النقض الترشح لرئاسة الجمهورية خِلال مُدة نيابته المؤقتة كما ليس له خِلال هذه المُدة حلّ الحكومة ، أو إدخال التعديل عليها أو حل مؤسسات الجمهورية الأخرى .

وضماناً لحيادية طلب إعلان خلو سدة الرئاسة ، أوكل الدستور لرئيس الحكومة أو رئيس المجلس الوطني صلاحية التقدم بهذا الطلب ، بلحاظ أن أي مِن الطرفين سوف لن يحل محل الرئيس مؤقتاً ، ويكون للمجلس الدستوري صلاحية اتخاذ القرار النهائي بخلو سدة الرئاسة مِن عدمه . ويكون قرار المجلس نهائياً غير قابل للطعن فيه ، وعلى كُل المؤسسات الدستورية الالتزام به والعمل بموجبه .

الفرع الثاني

مُحاكمة رئيس الدولة مِن قِبل المحكمة العُليا

انقسمت الدساتير المُعاصرة في تنظيمها للمؤسسة الدستورية الحامية للشرعية الدستورية ، والتي تتولى الرقابة على دستورية القوانين ، وتفسيرها والفصل في منازعات المؤسسات الدستورية بين اتجاهين ، اتجاه

يوكل هذه المُهِمة لأعلى محكمة في الدولة ، بغض النظر عن التسمية التي تحملها (المحكمة العُليا – المحكمة الاتحادية – المحكمة الدستورية ، ....) .

أما الاتجاه الثاني فيوكله لهيأة غير ذات طابع قضائي (رقابة سياسية) (المجلس الدستوري) .

والمُلاحظ أن الدستور الجيبوتي جمع بين المؤسستين (القضائية – السياسية) فنص على المجلس الدستوري في المادة (75) منه ، والمحكمة الاتحادية في المادة (83) منه . لكنه أوكل للمجلس الدستوري مُهِمة احترام المبادئ الدستورية والرقابة على دستورية القوانين وحماية الحقوق والحريات العامة وأوكل للمحكمة الاتحادية مُهِمة محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء . [1]

وميزت المادة (84) من الدستور بين مسؤولية رئيس الجمهورية والوزراء ، فساءلت الرئيس عن جريمة الخيانة العُظمى فقط ، في حين مدت مسؤولية الوزراء إلى كافة الجنايات والجُنح وقت ارتكابها .

وقرار المحكمة القاضي بالإدانة أو البراءة قرار نهائي لا يُمكن الطعن فيه أمام أي جهة أخرى .

---

[1] - م (84) من الدستور الجيبوتي .

الفصل الثامن

رئيس الدولة في دستور الإمارات العربية المُتحدة لسنة 1971

تُعد الإمارات العربية المُتحدة بتشكيلها اليوم ، جزءاً مِن الإقليم الذي عُرِف تاريخياً باسم الإقليم العُماني والذي يضم حالياً ، الإمارات العربية المُتحدة وسلطنة عُمان .

وخضعت الإمارات العربية المُتحدة لعِدة غزوات ، وسيطرت عليها عِدة إمبراطوريات ، بدأت بالاحتلال البرتغالي للساحل العُماني سنة 1506 وأنشأ الفونسو العديد من القِلاع على الساحل إذ كان ضمن أولوياته السيطرة على مداخل المحيط الهندي والحصون المُشرِفة على البحر فقد بنىٰ في مسقط على أنقاض قِلاع قديمة قلعتي الجلالي والميراني وكذلك جزيرة هرمز المُطِلة على مضيق هرمز كما شيد القلاع في البحرين وفيلكا وجلفار ، واستمر الاحتلال البرتغالي للساحل العُماني قرابة قرنين من الزمن . [1]

وانعكاسا للواقع المُتردي ، ورداً على الدمار والخراب الذي ألحقه الاحتلال بالساحل العُماني ، توحد العُمانيون (الإمارات العربية المُتحدة - سلطنة عُمان) بقيادة الإمام ناصر بن مرشد مؤسس دولة اليعاربة (1624 - 1741) وأجزاء كبيرة من شرق أفريقيا وأسسوا عاصمة لهم في الرستاق ، وبدأ العُمانيون بقيادة الإمام ناصر بن مرشد بِشن حرب ضد البرتغاليين ، ليس في الساحل العُماني حسب ولكن في الخليج العربي والسواحل الأفريقية ، وتمكنوا مِن إلحاق الهزيمة بِهِم ، الأمر الذي انعكس سلباً على نفوذهم في جميع أرجاء المحيط الهادي . [2] وهو ما مهد الطريق أمام البريطانيين للانقضاض على البرتغاليين والإنفراد بالسيطرة على المنطقة ، في معركة بحرية حاسمة سنة 1625 بالقرب من بندر عباس ، وكان هذا الانتصار بداية عصر جديد من الاستعمار استمر حتى قيام الإتحاد .

---

1 - للمزيد من التفاصيل راجع د.عادل طباطبائي ، النظام الاتحادي في دولة الإمارات العربية المُتحدة ، دراسة مقارنة ، مطبعة القاهرة الجديدة ، 1978 – ص62 .

2 - أهل عجيل – قصة و تاريخ الحضارة العربية بين الأمس و اليوم _ السعودية ، الإمارات العربية المُتحدة – بيروت – 1999 – ص12 – 18 .

بعد منتصف القرن الثامن عشر بدأت بوادر تكوين الإمارات والتقارب بينها كسبيل لمواجهة الاحتلال البريطاني ، لكن العلاقة بين هذه التكتلات والتي لم تأخذ الصورة النهائية للإمارة كان يشوبها المد والجزر ، ولا تخلو من مُنازعات مُسلحة متفرقة بسبب عدم ترسيم الحدود بشكل واضح ، لكن هذه المُنازعات لا يُمكن وصفها بالحرب أو الاقتتال البيني . [1]

ونتيجة لتزايد نفوذ هذه التكتلات وخشية بريطانيا من فقدان زِمام السيطرة على الساحل العُماني عقدت بريطانيا سنة 1853 اتفاقية شاملة مع جميع الإمارات لإعادة السلام البحري والتخلص من النزاعات القبلية مقابل عدم المُطالبة بالاستقلال أو شن الهجمات على القوات البريطانية وعلى مدى الثلاثين سنة التالية تم مراجعة بنود الاتفاق عِدة مرات ، وكان هذا الاتفاق بداية نشأة الإمارات المُتصالحة .

وفي سنة 1892 تم تعديل الاتفاق ليتحول إلى اتفاقية حماية بدلاً مِن اتفاق هُدنة ، وبموجب هذا الاتفاق ظلت بريطانيا مُحتفظة بإدارة الشؤون الخارجية للإمارات كما احتفظت بملف الدفاع عنها ، مع احترام سيادة مشايخ الإمارات المُتصالحة وإمارات الساحل . [2]

---

[1] - تشكلت الإمارات بالتواريخ التالية :-

- عجمان 1720 - مؤسِسها راشد بن حميد (الأول) النعيمي .
- رأس الخيمة 1727 - مؤسِسها رحمة بن مطر القاسمي .
- أبو ظبي 1761 - مؤسِسها ذياب بن عيسى بن نهيان .
- أم القيوين 1775 - مؤسِسها ماجد بن علي المعلا .
- دبي 1833 - مؤسِسها مكتوم بن بطي آل مكتوم .
- الشارقة 1868 - مؤسِسها سالم بن سلطان .
- الفجيرة 1876 - مؤسِسها حمد بن عبد الله الشرقي .

[2] - محمد حسن العيدروس ، التاريخ الحديث والمُعاصر للإمارات العربية المُتحدة ، الإسكندرية ، 1977 ، ص30 .

وعلى حد سواء مع كُل المستعمرين ، لم يولِ البريطانيون الجانب الاقتصادي للإمارات الخاضعة لحمايتها أي اهتمام ، على الرغم مِن إنشاء مكاتب التطوير ، الأمر الذي دعا حُكام الإمارات إلى العمل على إرساء مُقومات البُنية الأساسية الحديثة ، وتحقيقاً لتنسيق أفضل وتعاون أوسع تأسس سنة 1967 مجلس حُكام الإمارات المُتصالحة ، ومركزه دبي وأتبعوا له مكتب التطوير . وترأس المجلس لدورتين الشيخ صقر بن محمد القاسمي حاكم رأس الخيمة ، ثم ترأسه الشيخ خالد بن محمد القاسمي حاكم الشارقة لدورة واحدة . [1]

وبدأت الجهود الحثيثة الحقيقية لإقامة دولة اتحادية بين الإمارات المحمية ، على أثر إعلان بريطانيا في شباط 1968 عزمها الانسحاب من القواعد العسكرية شرق السويس في موعد أقصاه سنة 1971 . حيث اتفق حاكما أبو ظبي ودبي على إقامة إتحاد تُسند إليه مسؤولية إدارة الشؤون الخارجية والدفاع والأمن الداخلي في حالة الضرورة ، والصحة والتعليم وكذلك شؤون الهجرة والجنسية . كما تم الاتفاق على دعوة حُكام الإمارات المُتصالحة لمُناقشة فكرة إنشاء تعاهد موسع . [2]

واستجابة لهذه الدعوة عُقِد في دبي خلال الفترة 25-27 / شباط فبراير 1968 مؤتمر ضم حُكام الإمارات السبعة إضافة لحاكمي قطر والبحرين وأسفر هذا المؤتمر عن توقيع اتفاقية دبي لإنشاء الإمارات العربية المُتحدة ككيان سياسي موحد .

---

1 - أنظر خالد العربي ، الخليج العربي في ماضيه وحاضره ، مطبعة الجاحظ ، بغداد ، 1972، ص62 .

2 - محمد حسن العيدروس ، مرجع سابق ، ص30 .

ويمكن وصف الإتحاد الذي أنشأه اتفاق دبي ، بالإتحاد الحقيقي حيث نص هذا الاتفاق على أن الغرض منه (....... توثيق الصِلات بين الإمارات الأعضاء وتقوية التعاون بينها في المجالات كلها ..... ودعم احترام كل منها لاستقلال الأخرى وسيادتها وتوحيد سياساتها الخارجية وتدعيم الدفاع الجماعي عن بلادها صيانة لأمنها والمحافظة على سلامتها ومصالحها المُشتركة ....) .

ولم يُكتب لهذا الإتحاد النجاح لأسباب عِدة ، ربما كان أبرزها الطموح المُتزايد للبحرين لأن تكون دولة مُستقلة موحدة بعد إعلان أيران رسمياً تنازلها عن البحرين في 29 آذار/مارس 1970 ، وانسحاب قطر من الإتحاد على أثر الخلاف الذي نشب بين الشيخ أحمد بن علي آل ثاني ونائبه خليفة بن حمد آل ثاني الذي كان يرى في نفسه الأحقية بالحكم . [1] إضافة لانقسام دول الإتحاد بين قطبين ، قاد الأول أبو ظبي ودبي ، ومثّل الثاني البحرين وتوزعت باقي أطراف الإتحاد بين هذا القطب وذاك ، وحاولت الشارقة أن تلعب دور الوسيط بينهما .

وعلى أثر تفكك الإتحاد الموسع (التساعي) بإعلان قطر والبحرين استقلالهما رسمياً اتجهت أنظار باقي أطراف الإتحاد السابق إلى إنشاء إتحاد جديد سُباعي ، وتحقيقاً لهذه الفكرة عقدت الإمارات السبعة في 18 تموز/ يوليو 1971 اجتماعاً في دبي ترأسه حاكم دبي الشيخ راشد بن سعيد آل مكتوم ، وأسفر هذا الاجتماع عن إعلان إنشاء إتحاد فيدرالي سداسي (تخلفت عنه رأس الخيمة) حمل أسم الإمارات العربية المُتحدة واختير الشيخ

---

[1] - للمزيد من التفاصيل أنظر أمل الزياتي ، البحرين 1783 – 1973 – طابع دار الترجمة والنشر لشؤون البترول ، 1973 ، ص153 – 159 .

زايد حاكم أبو ظبي رئيساً للإتحاد ، وأبو ظبي عاصمة مؤقتة له لحين بناء العاصمة الدائمة ، كما تم الاتفاق على العمل بأحكام الدستور المؤقت المُعد أصلا للإتحاد الموسع (التُساعي) السابق بعد إجراء بعض التعديلات عليه ، كان أبرزها التصويت على قرارات المجلس الأعلى بالأغلبية على أن يكون مِن ضمنها صوتي أبو ظبي ودبي . [1]

وفي نفس الاجتماع الذي أعلن فيه الإتحاد السُداسي تم الاتفاق على توزيع الحقائب الوزارية الرئيسية بين إمارتي أبو ظبي ودبي حيث احتفظت إمارة أبو ظبي بوزارتي الداخلية والخارجية ، وأوكِل لإمارة دبي إدارة وزارة المالية والاقتصاد والصناعة .

وفي 23 كانون أول/ ديسمبر 1971 أرسل حاكم رأس الخيمة خطاباً رسمياً إلى المجلس الأعلى أعلن فيه رغبة الإمارة في الانضمام للإتحاد ، وأعلن انضمامها رسمياً للإتحاد في 10 شباط/ فبراير 1972 .

وفي محاولة انقلابية أعلن حاكم الشارقة الشيخ صقر بن سلطان القاسمي في 24 كانون ثاني/ يناير 1972 التمرد على الإتحاد ، فأمر الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان وزير الدفاع محمد بن راشد آل مكتوم بمُحاصرة الانقلابيين واستخدام القوة معهم وهو ما اضطرهم إلى الاستسلام ، وقُتِل خلال هذه الحملة الشيخ خالد بن محمد القاسمي . وعلى أثر فشل المحاولة الانقلابية تم تعيين الدكتور الشيخ سلطان بن محمد القاسمي حاكماً لإمارة الشارقة .

---

1 - أنظر د.عادل طباطبائي ، مرجع سابق ، ص62 .

والملاحظ أن الإتحاد الإماراتي وجد تأييداً واسعاً ، فقد سارعت غالبية الدول إلى الاعتراف به حال إعلانه ، ورغبة في تأكيد وجوده على الساحتين الإقليمية والعربية ، انضمت الإمارات إلى الجامعة العربية في 6 كانون أول/ ديسمبر 1971 ، كما قُبِلت عضويتها في الأمم المُتحدة في 9 ديسمبر/ كانون أول 1971 .

وجدير ذكره أن الدستور الإماراتي لسنة 1971 ، بدأ عند نفاذه دستوراً مؤقتاً يُعمل بأحكامه خلال الفترة الانتقالية ، وحددت المادة (144) المُدة الانتقالية بخمس سنوات تبدأ اعتباراً من تاريخ نفاذ الدستور ، تمهيداً لإعداد الدستور الدائم للإتحاد ، وبموجب التعديل الدستوري رقم (2) لسنة 1976 تم تمديد العمل بأحكام المادة (144) لخمس سنوات أخرى .

وفي 2 ديسمبر 1981 تم تعديل المادة (144) بما يسمح بتمديد العمل بأحكام الدستور لخمس سنوات أخرى وفي 2 ديسمبر 1986 عُدِلت المادة (144) للمرة الثالثة على التوالي حيث مُدِد العمل بأحكام المادة (144) لخمس سنوات أخرى ، وفي 2 ديسمبر 1991 قرر المجلس الأعلى تعديل المادة (144) للمرة الرابعة وأصبحت سارية المفعول حتى سنة 1996 وفي نهاية هذه المُدة قرر المجلس الأعلى للإتحاد رفع صفة التأقيت عن الدستور وتحول إلى دستور دائم .

وفي هذا الفصل سنبحث في المركز الدستوري لرئيس الدولة في الإمارات العربية المُتحدة وِفق أحكام دستور 1971 المُعدل .

المبحث الأول

اختيار رئيس الجمهورية وانتهاء ولايته

تبنى الدستور الإماراتي لسنة 1971 المُعدل ، النظام الجمهوري أسلوبا للحكم ، فضلاً عن تبني النظام الفيدرالي الاندماجي الذي تحولت بموجبه الإمارات السبع إلى ولايات تابعة لإتحاد مركزي .

وعلى خِلاف ما يعتقد البعض مِن أن النظام الإماراتي نظام وراثي في شقيه الأصلي (الرئيس) والفرعي (النائب) بلحاظ توارث المنصب من السلف إلى الخلف في كل حالات انتهاء الولاية منذ قيام الإتحاد والعمل بدستور 1971 حتى اليوم . إلا أن النص يُشير إلى خلاف ذلك ، فقد حددت المادة (52) من الدستور مُدة ولاية الرئيس ونائبه وعلى ما سنأتي على تفصيله في المطالب التالية :-

المطلب الأول

اختيار الرئيس

الأصل في الأنظمة الفيدرالية ، ازدواج عمل السُلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية ، فهذا الازدواج مِن مُستلزمات النظام الفيدرالي .

وفي ظل هذا النظام يتأثر دور الرئيس في الحياة الدستورية بطبيعة النظام الدستوري في الدولة ، كونه برلماني أو رئاسي أو مختلط أو مجلسي أو خاص . إذ يبرز دور الرئيس في ظل الأنظمة الرئاسية والمختلطة والخاصة ، ويأفل دوره في ظل النظام البرلماني والمجلسي .

وتبنى النظام السويسري أسلوبا خاص في اختيار الرئيس ومُمارسة صلاحياته ، فالرئيس بموجب الدستور السويسري لسنة 1999 النافذ ابتداء من 1 كانون ثاني/ يناير 2000 ، هو أحد أعضاء المجلس الاتحادي المؤلف من سبعة أعضاء ، حيث يرأس المجلس سنوياً وبصورة دورية أحد الأعضاء السبعة ، وبحكم المنصب يرأس رئيس المجلس المؤقت الإتحاد .

وفي الإمارات رسم الدستور هو الآخر أسلوبا خاصاً لحُكم الإتحاد ، ولكن ليس من حيث رئاسة الدولة بل من حيث السُلطة العُليا التي تقود الإتحاد وتُشرف على عمله .

فبموجب المادة (46) من الدستور يُعد المجلس الأعلى للإتحاد أعلى سُلطة فيه ، ويتشكل هذا المجلس مِن حُكام الإمارات المكونة للإتحاد أو من يقوم مقامهم في إماراتهم في حالة غيابهم أو تعذر حضورهم ولكل إمارة صوت واحد في مداولات المجلس .

وبالعودة إلى الصلاحيات التي أسندت لهذا المجلس ، نجِد أنها تتمحور حول المفاصل الرئيسية لقيادة الدولة وإدارتها ، فبموجب المادة (47) يتولى الإتحاد :-

-1- رسم السياسة العامة في جميع المسائل الموكلة للإتحاد بمُقتضى الدستور والنظر في كل ما مِن شأنه أن يُحقق أهداف الإتحاد والمصالح المُشتركة للإمارات الأعضاء .

-2- التصديق على القوانين الاتحادية المُختلفة قبل إصدارها بما في ذلك قوانين الميزانية العامة السنوية للإتحاد والحساب الختامي .

-3- التصديق على المراسيم الخاضعة لموافقة المجلس الأعلى ، قبل إصدار هذه المراسيم مِن قبل الرئيس .

-4- التصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية .

-5- الموافقة على تعيين رئيس مجلس الوزراء وقبول استقالته وإعفائه من منصبه بِناءً على اقتراح رئيس الإتحاد .

-6- الموافقة على تعيين رئيس وقُضاة المحكمة الاتحادية العُليا وقبول استقالتهم وفصلهم في الأحوال التي ينص عليها الدستور .

-7- الرقابة العُليا على شؤون الإتحاد .

-8- أية اختصاصات أخرى منصوص عليها في هذا الدستور أو القوانين الاتحادية .

ومِن استعراض الصلاحيات التي يُمارسها الإتحاد ، نجِد أنها ذات صلة بعمل السُلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية ، وهي مسألة طبيعية بلحاظ أن المجلس أعلى سُلطة في الدولة وبِحُكم هذا المكانة يُمارس الصلاحيات الإشرافية عليها .

وبالعودة إلى الآلية التي رسمها الدستور لاختيار الرئيس ونائبه ، نجِد أن المادة (51) تُسنِد للمجلس الأعلى للإتحاد صلاحية اختيارهما دون أن توكلها إلى الشعب ، على ذلك أن الرئيس ونائبه في الإمارات يُنتخب بصورة مُباشرة مِن خلال حُكام الإمارات .

وبموجب المادة (49) من الدستور ، تصدر قرارات المجلس الأعلى في المسائل الموضوعية بأغلبية خمسة أعضاء ، على أن يكون مِن بينها صوتي إمارتي أبو ظبي ودبي وتلتزم الأقلية برأي الأغلبية ، أما القرارات في المسائل الإجرائية فتصدر بأغلبية الأصوات ، ومِن المؤكد أن اختيار الرئيس ونائبه يُعد من المسائل الموضوعية التي تصدر بأغلبية خمسة أعضاء .

والمُلاحظ أن الدستور لم يحسم مسألة عدم حصول المرشح لمنصب الرئيس والنائب على الأغلبية اللازمة لتولي المنصب ، فهل يُصار إلى فتح باب الترشيح لحُكام آخرين أم يُعاد التصويت في جولة ثانية ، ويُكتفى في هذه الجولة بالأغلبية .

ونظرياً نرى أن يتم اللجوء إلى ترشيح أسماء أخرى وهي نتيجة افتراضية بلحاظ أن الدستور لم يُشِر للجولة الثانية كما لم يُشِر للأغلبية البسيطة .

ومنذ العمل بأحكام الدستور سنة 1971 وحتى الآن لم يحدث أن اختلف أعضاء المجلس الأعلى للإتحاد على تسمية الرئيس أو نائبه . فقد تناوب على منصب الرئيس كُل مِن :-

الحاكم	بداية الحُكم	نهاية الحُكم
زايد بن سلطان آل نهيان	1971	2004
خليفة بن زايد آل نهيان	2004	---

أما منصب نائب الرئيس ، فقد تناوب عليه كُل مِن :-

النائب	بداية الولاية	انتهاء الولاية
راشد الثاني بن سعيد آل مكتوم	1971	1999
مكتوم الثالث بن راشد آل مكتوم	1999	2006
محمد بن راشد آل مكتوم	2006	---

وحددت المادة (52) مُدة ولاية الرئيس ونائبه بخمس سنوات قابلة للتجديد لعدد غير مُحدد من المرات ، وإطلاق النص على هذا النحو ، حول النظام الجمهوري في الإمارات إلى جمهورية وراثية ، حيث يبقى الرئيس ونائبه في المنصب حتى يوافيه الأجل ، نتيجة لعدم تحديد عدد الولايات فضلاً عن أن الرئيس ونائبه هو في ذات الوقت حاكم الولاية ، فقد نصت المادة (51) من الدستور على أنه (ينتخب المجلس الأعلى للإتحاد مِن بين أعضائه ، رئيساً للإتحاد ونائباً لرئيس الإتحاد .....) .

ويحِل نائب الرئيس محل الرئيس في ممارسة صلاحياته في حالة غيابه لأي سبب من الأسباب ، وينصرف الغياب هُنا إلى سفر الرئيس أو

تعذر مُمارسة مهام عمله بسبب العجز المؤقت أو لأي سبب آخر ، والملاحظ أن الدستور جعل حلول النائب محل الرئيس حلولاً كاملاً في مُمارسة صلاحياته ، دون أن يخول الرئيس تحديد هذه الصلاحيات ، فقد نصت المادة (51) على أنه (....... ويُمارس نائب رئيس الإتحاد جيمع اختصاصات الرئيس عند غيابه لأي سبب مِن الأسباب) .

وجدير ذكره أن المادة (53) حددت مُدة شهر لدعوة المجلس الأعلى للاجتماع لاختيار رئيس جديد في حالة شغور المنصب لأي سبب من الأسباب . وحدث أن اجتمع المجلس الأعلى للإتحاد في اليوم الثاني لوفاة الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان لاختيار الرئيس الجديد ودون نقاش طويل أو سِجال ، تم اختيار نجله الأكبر خليفة بن زايد بن سلطان آل نهيان رئيساً للإتحاد خلف لوالده .

المطلب الثاني

انتهاء ولاية الرئيس

تنتهي ولاية الرئيس في النظام الجمهوري بآليتين، اعتيادية واستثنائية ، فالأصل انتهاء ولاية الرئيس بانتهاء مُدة الولاية المُحددة في الدستور ما لم يجرِ اختيار الرئيس لولاية أخرى .

وحدد الدستور الإماراتي مُدة ولاية الرئيس بخمس سنوات قابلة للتجديد لعدد غير مُحدد من الولايات ، الأمر الذي انتهى إلى تأبيد ولاية الرئيس . واستثناء تنتهي ولاية الرئيس بالوفاة أو الاستقالة أو الإقالة أو العجز الصحي أو الثورة أو الانقلاب .

وأشار الدستور الإماراتي صراحة لثلاث حالات تنتهي فيها ولاية الرئيس هي :-

الفرع الأول

الـوفـاة

تُعد حالة الوفاة سبباً استثنائياً في كافة الدساتير لانتهاء الولاية ، نص عليها الدستور أم لم ينص ، وفي الإمارات العربية المتحدة انتهت ولاية أول رئيس بموجب دستور سنة 1971 بالوفاة .

الفرع الثاني

الاستقالة

نص الدستور الإماراتي صراحة على أن الاستقالة تُعد سبباً لانتهاء ولاية الرئيس [1] ، والمُلاحظ أن الدستور الإماراتي لم يُشِر صراحة إلى

---

[1] - م (53) من الدستور الإماراتي .

الجهة التي تُقدم إليها الاستقالة ، ونرى أن الاستقالة تقدم إلى المجلس الأعلى للإتحاد ، بلحاظ أنه يُمثل أعلى سُلطة في الدولة وهو من اختاره . فضلاً عن أن المادة (53) تُلزمه بالاجتماع خلال مُدة شهر من تاريخ خلو المنصب لاختيار رئيس جديد ، على ذلك نرى أن من يمُلك المنح يملك الحجب ومن يملك التعيين يملك قبول الاستقالة .

كما لم يعالج الدستور صراحة ، هل أن استقالة الرئيس تُعد نافذة حكماً من تاريخ تقديمها للمجلس ، أم أن للمجلس سُلطة تقديرية في قبولها أو رفضها ، وفي حالة رفضها هل أن للرئيس تقديمها مُجدداً بعد مُدة معينة . ومع سكوت النص عن حسم هذه المسألة بالغة الأهمية نرى أن الاستقالة تُعد نافذة من تاريخ تقديمها ، والقول بغير ذلك يقتضي حسم مسألة الأغلبية التي تُقبل بها الاستقالة أو تُرفض ، ومدى جواز تقديمها مرة أخرى والمُدة التي تقدم خلالها .

الفرع الثالث

انتهاء ولاية الحاكم في الإمارة

بحكم المادتين (46 و 51) من الدستور الإماراتي يُعد الرئيس حُكماً ، حاكماً لإحدى الإمارات بلحاظ أن الرئيس هو في ذات الوقت رئيساً للمجلس الأعلى للإتحاد ، ولا يضم هذا المجلس في عضويته إلا حكام

الولايات . وهذا يعني بالضرورة أن انتهاء الولاية في الإمارة لأي سبب كان يؤدي إلى انتهاء العضوية في المجلس الأعلى للإتحاد ، وانتهاء العضوية في المجلس يعني انتهاء ولاية الرئيس .

والأصل أن نائب الرئيس (نائب رئيس المجلس الأعلى) هو من يدعو المجلس للانعقاد لاختيار رئيس جديد ، وفي حالة شغور المنصبين (الرئيس - النائب) معاً ، يجتمع المجلس بدعوة من أي من أعضائه ، أو من رئيس مجلس الوزراء لانتخاب الرئيس الجديد ونائبه .

وخلال فترة نفاذ دستور سنة 1971 لم يحدث أن شغر منصب الرئيس ونائبه سوية وعند وفاة الشيخ زايد بن سلطان آل نهيان ، بادر نائب الرئيس (نائب رئيس المجلس الأعلى - رئيس مجلس الوزراء) إلى دعوة المجلس للانعقاد لاختيار الرئيس الجديد .

ونأى الدستور الإماراتي بالرئيس عن المسئولية ، إذ لم يُساءله عن أي جريمة من الجرائم ، على الرغم أنه يُمارس صلاحيات هامة سواء بحكم رئاسته للدولة أو رئاسته للمجلس الأعلى للإتحاد ، وهو ما يعني عدم إمكان إقالته لأي سبب من الأسباب .

ولم يُعالج الدستور حالة انتهاء ولاية الرئيس بسبب العجز الصحي ، وهو أمر متوقع بفعل تقدم الرئيس بالعُمر بحكم إطلاق عدد الولايات التي يعتلي فيها العرش ، وكان الأولى بالدستور مُعالجة هذه المسألة حسماً لأي خلاف قد يُثار بشأنها .

فمع صمت النص يبقى التساؤل يُثار من يقرر حالة العجز الدائم ؟ وما هو الحد الفاصل بينه وبين العجز المؤقت ؟ وما هي المُدة التي يتحول بعدها

العجز المؤقت إلى عجز دائم ؟ ومن هي الجهة التي تفصل في الطعن الذي يُقدمه الرئيس إذا ما تقرر عجزه ؟ وما هي الأسباب التي يُعد فيها الرئيس عاجزاً ؟ هذه التساؤلات وأخرى غيرها تبقى تُثار مع عدم المعالجة الصريحة لحالة العجز بنص الدستور أو القانون .

المبحث الثاني

صلاحيات الرئيس

ما مِن سُلطة إلا وتوكل لها بعض الصلاحيات ، اتسعت هذه الصلاحيات أم ضاقت إذ تتأثر صلاحيات المؤسسات الدستورية بطبيعة النظام الدستوري في الدولة .

ولا يخرج عن هذا المبدأ النظام الدستوري في الإمارات العربية المُتحدة بموجب دستور سنة 1971 والذي تبنى أسلوب خاص في الحُكم ، بموجبه أقام المجلس الأعلى للإتحاد وصياً على باقي السُلطات ، ومِن المؤكد أن وجود هذا التشكيل الدستوري جاء استجابة لمُتطلبات قيام الإتحاد ، واستمراره بدليل أن المُشرع حدد المرحلة الانتقالية في المادة (144) المُعدلة بخمس سنوات وهي ذات المُدة المحددة لنفاذ الدستور المؤقت لسنة 1971وبعد تمديد المُدة الانتقالية إلى (25) سنة تولدت القناعة أن لا دستور أفضل من النافذ ، ولا يُمكن الاستغناء عن المؤسسات الدستورية التي أوجدها ، فضلاً عن أن الاستقرار السياسي والدستوري لم يتحقق إلا في ظله ، وهو ما دعا حُكام الولايات الأعضاء في المجلس الأعلى للإتحاد لتعديل نص المادة (144) سنة 1996 وتعديل كل النصوص التي تُشير لعبارة المؤقت .

وبموجب هذا التعديل تحول دستور سنة 1971 المؤقت إلى دستور دائم وذهب بعض الفقه إلى أن تحول دستور مؤقت بعد خمسة وعشرين سنة من نفاذه إلى دستور دائم تُعد سابقة مُقلِقة في الأنظمة السياسية والدستورية ، لكننا نجِد أنها علامة صحية طالما تمكن هذا الدستور من تحقيق الاستقرار السياسي والدستوري والأمني ، فلم تزدهر الإمارات المُتحدة سياسياً واقتصادياً وأمنياً إلا في ظل دستور سنة 1971 ، وحيث أن الدستور وسيلة لتحقيق غاية ، فليس هناك ما يمنع قانوناً وواقعاً من إلغاء صفة التأقيت والتحول إلى صفة الاستمرار والديمومة .

وفي ظل دستور سنة 1971 مارس الرئيس نوعين من الصلاحيات ، الأولى بصفته رئيس للدولة والثانية بوصفه رئيس للمجلس الأعلى للإتحاد.

والمُلاحظ أن صلاحياته بلحاظ أنه رئيس للمجلس الأعلى للإتحاد تركزت في إدارة شؤون المجلس دون أن تترتب له صلاحيات موضوعية خاصة .

وسنبحث في صلاحيات الرئيس تِباعاً :-

المطلب الأول

صلاحيات الرئيس بوصفه رئيس للمجلس الأعلى للإتحاد

يُمارس الرئيس العديد من الصلاحيات بوصفه رئيس أهم المؤسسات الدستورية في الدولة والمُشرِفة على باقي المؤسسات (المجلس الأعلى للإتحاد) ، وتتمثل هذه الصلاحيات بـ :-

الفرع الأول

رئاسة المجلس الأعلى للإتحاد

يُمثل المجلس الأعلى للإتحاد ، المؤسسة الدستورية التوافقية التي يجتمع تحت مظلتها حُكام الإمارات السبعة . وبحكم الدستور تجتمع رئاسة المجلس مع رئيس الدولة بيد حاكم واحد فرئيس المجلس الأعلى للإتحاد حُكماً هو رئيس الدولة وكذا الأمر بالنسبة لنائب الرئيس ، فنائب رئيس المجلس ، هو نائب رئيس الدولة ، رئيس الوزراء .

وجرى العمل على اختيار حاكم إمارة أبو ظبي رئيساً للدولة ، وحاكم إمارة دبي نائباً للرئيس ، رئيساً للوزراء ويُراعى في هذا الاختيار ، مكانة الإمارة ووزنها الاقتصادي ، ومساحتها فضلاً عن دورها في تأسيس الإتحاد.

وتنظيمياً يُدير رئيس المجلس مناقشاته ، وينظم آلية الحديث فيه ، والتصويت واتخاذ القرارات .

الفرع الثاني

دعوة المجلس الأعلى للاجتماع

لم ينص الدستور صراحة على آلية انعقاد المجلس الأعلى ، وأحال ذلك إلى اللائحة الداخلية ، لكن المادة (2/54) تُخوِل أي عضو من الأعضاء (حُكام الإمارات) طلب انعقاده ، ويقدم هذا الطلب إلى الرئيس الذي يدعو بدوره باقي الأعضاء لحضور الاجتماع أو من يُمثلهم .

وبموجب المادة (53) لرئيس الوزراء دعوة المجلس للانعقاد لاختيار الرئيس ونائبه إذا تزامن شغور المنصبين معاً ، فضلاً أن لكل عضو توجيه هذه الدعوة .

وعلى حد سواء مع الدعوة لانعقاد المجلس ، يفض الرئيس جلسات المجلس بعد الانتهاء من مناقشة جدول أعماله ، ولم يُحدد الدستور أجلاً زمنياً لانعقاد المجلس ، لكنه جعل الأمر مرهون بانتهاء جدول الأعمال .

الفرع الثالث

الدعوة لعقد اجتماع مُشترك بين المجلس الأعلى ومجلس الوزراء

لرئيس الدولة بموجب المادة (3/54) من الدستور الدعوة لعقد اجتماع مُشترك بين المجلس الأعلى ومجلس الوزراء ، بلحاظ أن المجلسين يشتركان بمُمارسة العديد من الصلاحيات ، وإن تباينت الأدوار بين راسم السياسة والقرار ، والمنفذ لها .

فبموجب المادة (1/47) من الدستور يتولى المجلس الأعلى رسم السياسة العامة لكافة القطاعات ذات الصِلة بالمركز ، في الوقت الذي يتولى فيه مجلس الوزراء مُتابعة تنفيذ هذه السياسة . [1]

وبموجب المادة (5/47) من الدستور يوافق المجلس الأعلى على تعيين رئيس مجلس الوزراء ، ويقبل استقالته ويُعفيه من منصبه . ودستورياً

---

[1] - م (1/60) من الدستور الإماراتي .

يختص مجلس الوزراء بإعداد مشاريع المراسيم والقرارات .[1] ويتولى المجلس الأعلى المُصادقة عليها قبل توقيعها مِن قِبل رئيس الإتحاد .[2]

ويختص مجلس الوزراء بإعداد مشاريع القوانين[3] ، وقبل إصدار هذه القوانين لابُد مِن تصديقها مِن قِبل المجلس .[4]

ونرى أن مُمارسة هذه الاختصاصات المُشتركة وأخرى غيرها تستلزم في الكثير من الأحيان عقد اجتماعات مُشتركة ، ووجد المُشرع الدستوري الإماراتي في الرئيس هو الأقدر على تحديد مدى الحاجة لعقد هذا الاجتماع المُشترك فأناط هذا الاختصاص به .

المطلب الثاني

صلاحيات الرئيس بوصفه رئيس للدولة

إضافة للصلاحيات التي يُمارسها الرئيس ، بوصفه رئيس للمجلس الأعلى للإتحاد ، يُمارس الرئيس الصلاحيات الآتية بصفته رئيس للدولة .

الفرع الأول

[1] - م (4/60) من الدستور الإماراتي .
[2] - م (3/47) من الدستور الإماراتي .
[3] - م (2/60) من الدستور الإماراتي .
[4] - م (2/47) من الدستور الإماراتي .

توقيع القوانين والقرارات والمراسيم

الأصل في الدساتير المقارنة ، أن رئيس الدولة يختص بالمُصادقة على القوانين وتوقيع القرارات والمراسيم . وهذه الصلاحية في الدساتير المقارنة صلاحية موضوعية هامة إذ يتوقف على مصادقة الرئيس أو توقيعه تقرير مصير القانون أو صدور القرار والمرسوم .

وفي الدستور الإماراتي تبدو صلاحية الرئيس هذه شكلية أكثر منها موضوعية ، فالرئيس لا يوقع القانون أو القرار أو المرسوم إلا بعد مصادقة المجلس الأعلى . [1] ما يعني أن ليس للرئيس تجاوز أو مخالفة المجلس بِحال من الأحوال ، وما يؤكد ذلك أن الدستور لم يُخوله صلاحية الاعتراض أو الامتناع عن توقيع القوانين والقرارات والمراسيم المصادق عليها مِن قِبل المجلس .

الفرع الثاني

تعيين أعضاء مجلس الوزراء وإعفائهم مِن مناصبهم وقبول استقالتهم

في الدستور الإماراتي يضم مجلس الوزراء في عضويته ، رئيس المجلس ونوابه والوزراء [2] . وميّز الدستور في آلية تعيين كل فئة من هذه الفئات ودور الرئيس في هذا التعيين . فبموجب المادة (5/54) يُعين الرئيس

[1] - م (4/54) ، (110/ج) من الدستور الإماراتي .
[2] - م (55) من الدستور الإماراتي .

، رئيس الوزراء ويقبل استقالته ويُعفيه من منصبه بموافقة المجلس الأعلى . على ذلك أن رئيس الوزراء يُعين بقرار من المجلس الأعلى ويقتصر دور الرئيس على إصدار مرسوم تعيينه ، وبِذات الآلية يُعفى رئيس الوزراء وتُقبل استقالته ، وللرئيس إضافة لذلك اقتراح إعفاء رئيس الوزراء أو قبول استقالته .

والواقع أن هذا النص ولد ميتاً بلحاظ ، أن نائب رئيس المجلس الأعلى ، ونائب رئيس الدولة هو ذاته رئيس مجلس الوزراء ، حاكم دبي ، ويقيناً أن ليس للرئيس أو حتى للمجلس الأعلى إعفائه مِن منصبه أو إقالته . وبِناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء يُعين الرئيس نائب رئيس الوزراء والوزراء ، ويُعفيهم مِن مناصبهم ويقبل استقالتهم .

وأعضاء مجلس الوزراء مسئولين مسؤولية فردية وتضامنية أمام رئيس الدولة والمجلس الأعلى للإتحاد ، وهذه المسئولية المزدوجة تُخول بالضرورة الرئيس والمجلس الأعلى صلاحية مُساءلتهم وطلب إقالتهم وقُبول استقالتهم .

ودستورياً يحِل نائب رئيس مجلس الوزراء ، محل رئيس المجلس في مُمارسة صلاحياته الدستورية عند غيابه لأي سبب مِن الأسباب . [1]

والمُلاحظ أن الدستور لم يُحدد أي نائب من النواب يحِل محل الرئيس إذا تعدد النواب ، لاسيما إذا لم يُحدد في التشكيلة الحكومية أي نائب هو الأول أو الثاني أو الثالث ، ما يعني أن لرئيس المجلس صلاحية تخويل

---

[1] - م (59) من الدستور الإماراتي .

صلاحياته للنائب الذي يختاره حيث لم يُلزِمه الدستور باختيار نائب يُعينه دون غيره .

وحسناً فعل الدستور فيما ذهب إليه ، فعلاقة الرئيس بالنواب تقوم على الثقة والعلاقة الشخصية ، وليس حكماً أن يكون النائب الأول أكثر كفاءة مِن باقي النواب .

ومنذ سنة 1971 وحتى سنة 2013 تشكلت ثماني وزارات فقط وهو ما يُعطي مؤشراً أولياً على الاستقرار الحكومي ، وتشكلت آخر وزارة سنة 2007 وهي قائمة حتى الآن (2016) ، وضمت هذه التشكيلة واحد وعشرين وزيراً ، ترأسها الشيخ محمد بن راشد آل مكتوم حاكم دبي ونائب رئيس الدولة نائب رئيس المجلس الأعلى كما تولى حقيبة الدفاع ، واحتفظ بنيابتها نجلي الرئيس الراحل (زايد بن سلطان آل نهيان) وشقيقي الرئيس الحالي بمنصب نائبي رئيس المجلس إضافة للحقائب الوزارية ، فقد تولى الفريق سيف بن زايد آل نهيان مهام نائب رئيس مجلس الوزراء ، إضافة لحقيبة الداخلية ، وتولى شقيقه سمو الشيخ منصور بن زايد آل نهيان منصب نائب رئيس الوزراء ووزارة شؤون الرئاسة ، وأوكِلت وزارة المالية لسمو الشيخ حمدان بن راشد آل مكتوم ، ووزارة الخارجية لسمو الشيخ عبد الله بن زايد آل نهيان .

وتشكيل الحكومة على هذا النحو يعكس الطابع الأُسري والعشائري الذي كان ولما يزل يُهيمن على العمل الحكومي في الإمارات ، مع ملاحظة أن المقدرة المهنية تلعب دور مُهم في الاختيار إلى جانب العامل العشائري .

الفرع الثالث

تعيين المُمثلين الدبلوماسيين وكِبار الموظفين وإعفاؤهم مِن مناصبهم

أوكل الدستور الإماراتي للرئيس بعد موافقة مجلس الوزراء مُهِمة تعيين المُمثلين الدبلوماسيين للدولة في الخارج كما أناط به صلاحية تعيين كِبار الموظفين الاتحاديين المدنيين والعسكريين باستثناء رئيس وقضاة المحكمة الاتحادية العُليا . [1]

وهذه الصلاحية تواترت العديد من الدساتير على تخويلها لرئيس الدولة بلحاظ أن الدبلوماسي وتحديداً رأس الدبلوماسية هو مُمثِل الدولة ورئيسها في الخارج ، ونجاحه وفشله على الدولة . مِن هنا تحرص الدساتير على تخويل صلاحية تعيينه للرئيس . وواقعاً أن الرئيس لا يختار الدبلوماسيين شخصياً لكن هذه المُهمة يضطلع بها وزير الخارجية ، حيث يعرض أسماء المرشحين على الرئيس الذي له المُصادقة عليهم أو طلب استبدالهم بآخرين وقد يتدخل الرئيس شخصياً باختيار الدبلوماسيين المرشحين للعمل في بعض الدول ذات التأثير في الساحة الدولية ، كالدول دائمة العضوية في مجلس الأمن ، وسفير الدولة في الأمم المُتحدة أو بعض المُنظمات ذات الثقل الدولي .

وربما وقف وراء تعليق صلاحية الرئيس هذه على موافقة مجلس الوزراء ، مراعاة التوازن في تمثيل الإمارات من حيث عدد السفراء المُعينين مِن كُل إمارة ، إذ تسعى كُل إمارة للحصول على نسبة مِن وظائف

[1] - م (6/54) من الدستور الإماراتي .

المركز ولاسيما في الوزارات السيادية كالدفاع والداخلية والخارجية والمالية.

وحسناً فعل الدستور الإماراتي باستبعاد تعيين قضاة المحكمة الاتحادية العُليا مِن صلاحية التعيين المُناطة برئيس الدولة ومجلس الوزراء ، بلحاظ المحافظة على استقلال وحيادية أعلى محكمة اتحادية في الدولة .

وعلى حد سواء مع صلاحية تعيين الدبلوماسيين في الخارج ، للرئيس بموافقة مجلس الوزراء صلاحية إعفاء الدبلوماسيين مِن مهام عملهم ، ويقيناً أن هذه الصلاحية مُنسجِمة مع صلاحية التعيين ، بلحاظ أن المنطق يقضي بأن من يملك التعيين يملِك الإقالة والإعفاء .

وفي مُقابل صلاحية تعيين دبلوماسي الدولة في الخارج ، أناط الدستور بالرئيس تحديداً صلاحية قبول اعتماد المُمثلين الدبلوماسيين والقنصليين في الدولة [1] ، مع ملاحظة أن العُرف الدبلوماسي جرى على أن الرئيس لا يستقبل إلا الدبلوماسي الذي صدر أمر تعيينه بتوقيع رئيس الدولة وكما أشرنا سابقاً .

الفرع الرابع

تمثيل الإتحاد في الداخل والخارج

جرى النص في بعض الدساتير على أن الرئيس يُمثل الدولة في الداخل والخارج . والواقع أن هذه الصلاحية ، هي صلاحية بروتوكولية

---

[1] - م (7/54) من الدستور الإماراتي .

شرفية بحتة ، إذ يُمثل الرئيس الدولة في المناسبات الوطنية والأعياد القومية ، كما يفتتح الرئيس أعمال بعض المؤتمرات لاسيما الرسمية الدولية والإقليمية .

ويترأس وفودها المشاركة في اجتماعات القمة ، وفي الأمم المُتحدة فضلاً عن تمثيله الدولة في المُلتقيات الدولية المعقودة على مستوى الرؤساء .

وللرئيس إنابة غيره في تمثيل الدولة ، ويقيناً أن تمثيل الرئيس للدولة في الخارج يُعطي لهذا التمثيل وزناً أكبر .

وجرى العُرف على أن يُنيب الرئيس غيره في حضور المؤتمرات والمُلتقيات الإقليمية تعبيراً عن عدم الارتياح لموقف مُعين صادر عن الدولة المستضيفة أو المنظمة المعنية إن لم يكن هناك مانع واقعي ، كتزامن المُلتقى أو المؤتمر مع مناسبة أخرى أكثر أهمية أو مرض الرئيس وما إلى ذلك من الأعذار الفعلية .

الفرع الخامس

الاعتراف بالدول والحكومات الأجنبية

يُمثل الاعتراف بالدولة والحكومة الأجنبية الخطوة الأولى والأهم في إقامة العلاقات الدبلوماسية وما يتبعها مِن علاقات أخرى . إذ لا يُمكن إقامة علاقات دبلوماسية دون اعتراف .

وأخذ الاعتراف في نشأته الأولى وحتى قيام الأمم المُتحدة صورة الاعتراف الفردي ومع قيام المنظمة الدولية أصبح الاعتراف يأخذ الصيغة الجماعية تحت مظلة المُنظمة .

أما الاعتراف بالحكومة الجديدة ، فيُعد عملاً ودياً وعدائياً في ذات الوقت ، فهو عمل ودي في مواجهة الحكومة الجديدة ، وعِدائي في مواجهة الحكومة الراحلة . ويبرز هذا التمييز عادة في مواجهة الحكومات القادمة مِن خلال الثورة أو الانقلاب أو الناشئة بفعل الانفصال عن الدولة الأم ، ولا يبرز هذا التمييز عادة في مواجهة الحكومة المُنبثِقة عن الانتخابات .

والمُلاحظ أن الدستور الإماراتي وعلى حد سواء مع الغالب من الدساتير المُعاصرة لم يحسم مسألة الاعتراف بالدول والحكومات الأجنبية وترك الأمر عائماً . وإذا كانت هذه المسألة أقل غموضاً في الدساتير الأخرى بفعل كون الدولة موحدة أو يتولاها الرئيس استنتاجا ، فهي أكثر تعقيداً في الإمارات بلحاظ أن الرئيس الاتحادي يُمثل المركز والإمارة في ذات الوقت ، وقد لا يكون رأي الرئيس مُتفِقاً ورأي حاكم الإمارة ، هذا فضلاً عن أن المواضيع الهامة ذات الصبغة الاتحادية يفصل فيها المجلس الأعلى للإتحاد الذي يضُم حُكام جميع الإمارات بِناءً على عرض الرئيس . وإذا كانت بعض الموضوعات الأقل أهمية مِن الاعتراف بالدولة والحكومة تُعرض على المجلس الأعلى للإتحاد ، فمِن باب أولى نرى أن هذا الموضوع يدخل ضِمن صلاحيات المجلس .

الفرع السادس

إصدار مراسيم لها قوة القانون

دأب الأغلب الأعم من الدساتير المُعاصرة على النص على المراسيم والقرارات واللوائح التي تصدر في وقت الأزمات وتكون لها قوة القانون . بلحاظ أن الظرف الاستثنائي الذي يقتضي إصدار تشريعات لا تحتمل التأخير لا يقف عند حد ، أو لا يهدد دولة بعينها أو موقعها أو قوتها دون غيرها . مِن هنا تم التواتر على تنظيم هذه المسألة في الدساتير المقارنة ولم يُعد هذا النص أو تلك الصلاحية مؤشر لدكتاتورية النظام السياسي أو شموليته مع ملاحظة الاستخدام المزدوج لهذه الصلاحية ، فهي في الدول الديمقراطية تستخدم لحماية الدولة وأمنها وسيادتها ، وفي الأنظمة الشمولية تُتخذ وسيلة للقفز على صلاحية البرلمان التشريعية بمُناسبة وبغيرها .

ومُسايرة للاتجاه الدستوري الغالب ، نص الدستور الإماراتي في المادة (113) منه على مراسيم الضرورة (إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد المجلس الأعلى ، ما يوجب الإسراع في إصدار قوانين اتحادية لا تحتمل التأخير ، فلرئيس الإتحاد ومجلس الوزراء مُجتمعين إصدار ما يلزم منها ، وذلك في شكل مراسيم لها قوة القانون بشرط ألا تكون مُخالفة للدستور ، ويجب أن تُعرض هذه المراسيم بقوانين على المجلس الأعلى خلال أسبوع على الأكثر للنظر في إقرارها أو إلغائها ، فإذا أقرها تأيد ما كان لها مِن قوة القانون ، ويُخطر المجلس الوطني الاتحادي بها في أول اجتماع له ، أما إذا لم يقرها المجلس الأعلى فيزول ما كان لها مِن قوة القانون ، إلا إذا رأى اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب عليها مِن آثار بوجه آخر).

ومِن استعراض نص المادة (113) من الدستور الإماراتي يتبين أنه يُشترط لإصدار المراسيم التي لها قوة القانون توافر الشروط الآتية :-

أولاً- حدوث ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير عاجلة :- الأصل في تقرير مبدأ الضرورة ، هو الظرف الاستثنائي الذي يُهدد أمن الدولة وسيادتها ، فوجود هذا الظرف شرط ابتداء وانتهاء ، مع ملاحظة أن تقدير حدوث هذا الظرف متروك للسلطة التقديرية للجهة المُخولة بإصدار قرارات أو مراسيم لها قوة القانون . وهذه السُلطة هي مناط التمييز بين الأنظمة الديمقراطية والشمولية ، إذ لا تلجأ السُلطة المُختصة في الأنظمة الديمقراطية إلى استخدام هذه الصلاحية إلا إذا اقتضت الضرورة فعلاً ذلك ، أما في الأنظمة الشمولية فتلجأ السُلطة المُختصة إلى استخدامها بمناسبة أو بغيرها ، بل هي تلجأ إلى استخدامها غالباً إشباعاً لرغبة الرئيس أو رغبةً في تجاوز البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل .

ثانياً- غياب المجلس الأعلى للإتحاد :- الأصل أن مُبرِر تخويل الرئيس صلاحية إصدار قرارات ومراسيم لها قوة القانون ، هو غياب البرلمان ، سواء بسبب الحل أو العطلة التشريعية وتستجد ظروف تستوجب معالجتها إصدار تشريع ، الأصل فيه أنه من اختصاص البرلمان .

والللافت للنظر أن الدستور الإماراتي يُشير لغياب المجلس الأعلى للإتحاد ، وليس للمجلس الوطني الاتحادي ، وهو السُلطة الأصلية المُختصة بالتشريع ، والذي ينعقد بدورة عادية أمدها ستة أشهر . [1] بخلاف المجلس الأعلى للإتحاد الذي يعقد أربعة اجتماعات في السنة قد لا يكون عُمر الاجتماع الواحد أكثر من يوم أو أيام قليلة فضلاً عن كونه سُلطة مُختصة بالتصديق ، لا بالاقتراح والمناقشة والتشريع ، وإذا كانت الحِكمة مِن إقرار

---

[1] - م (78) من الدستور الإماراتي .

مبدأ الضرورة عدم القدرة على التئام البرلمان بيُسر في حالة غيابه بفعل عدد الأعضاء الكبير وعدم ضمان وجودهم في أماكن إقامتهم عند الحاجة إليهم ، فإن هذه الحِكمة غير متوافرة مع غياب المجلس الأعلى ، بلحاظ أنه يتألف من سبعة حُكام يُمكن دعوتهم للاجتماع خلال ساعات قليلة ، فضلاً عن أن الدستور يُخول أي عضو من أعضاء المجلس الدعوة للاجتماع . [1]

ونرى أن اشتراط غياب المجلس الأعلى للإتحاد ، لا ينسجم مُطلقاً ومُبرر تشريع حالة الضرورة ، وإذا كان المُشرع على قناعة بالحاجة للنص على حالة الضرورة ، وهي مسألة طبيعية في الدساتير المُعاصرة ، كان الأولى به اشتراط غياب المجلس الوطني وليس المجلس الأعلى .

ثالثاً- الاشتراك في إصدار المراسيم (الرئيس ومجلس الوزراء مُجتمعين):- في الدساتير المقارنة التي نصت على حالة الضرورة ، يُخول الرئيس صلاحية إصدار مراسيم أو لوائح لها قوة القانون إذ يحل الرئيس محل البرلمان مؤقتاً في مُمارسة صلاحياته التشريعية وتحديداً في إصدار القانون الذي تستجد له الحاجة . ولا يُخول الرئيس هذه الصلاحية إلا لِسد الفراغ الناشئ عن غياب البرلمان فضلاً عن الحاجة للسرعة في إصدار التشريع بعيداً عن طول المناقشة والجدل التشريعي ، إذ قد يستغرق صدور القانون فترة طويلة وهو ما يتعارض والحاجة للمعالجة التشريعية العاجلة .

واللافت للنظر أن الدستور الإماراتي خول الرئيس ومجلس الوزراء مُجتمعين صلاحية إصدار مراسيم لها قوة القانون ، وهو اتجاه جديد لم تألفه الدساتير المقارنة ، ربما مراعاة لخطورة الآثار المُترتبة على

---

[1] - م (53) من الدستور الإماراتي .

إصدار هذه المراسيم ، أو للحد من تجاوز عدم الاختصاص التشريعي ، إذ يشترك مجلس الوزراء مع البرلمان في العملية التشريعية من خلال تقديمه مشاريع القوانين في الوقت الذي يقتصر فيه دور الرئيس التشريعي على التصديق على القانون أو الاعتراض عليه .

واشتراك الرئيس مع مجلس الوزراء في إصدار المرسوم يُرصن النواحي الشكلية والموضوعية للمرسوم وربما يُحقق عامل السُرعة في إصدار التشريع . فضلاً عن أنه يحد من حالات اللجوء إلى إصدار المراسيم لتجاوز البرلمان أو إساءة لاستخدام السُلطة والصلاحية .

وحسناً فعل الدستور الإماراتي فيما ذهب إليه ، إذ يحقق هذا الاشتراك ذات الغاية التي مِن أجلها مُنح الرئيس منفرداً صلاحية إصدار المراسيم بقانون ، ويتجاوز السلبيات المُسجلة على تفرد الرئيس بمُمارسة العمل التشريعي نيابة عن البرلمان .

رابعاً- ألا يُخالف المرسوم الدستور :- الدستور هو القانون الأعلى في الإمارات ، بلحاظ أنه دستور جامد ليس للقانون الأدنى مُخالفته ، على ذلك أن صحة صدور المرسوم ونفاذه مرهون ابتداء وانتهاء بعدم مخالفة الدستور ، وتنصرف عدم المخالفة إلى الناحيتين الشكلية والموضوعية ، فضلاً عن أن عدم المخالفة هنا تنصرف إلى وجوب تحقق الشروط الواجب توافرها في المادة (113) بلحاظ أنها شروط واردة في الدستور وهي جزء لا يتجزأ منه .

خامساً- عرض المراسيم على المجلس الأعلى خلال مُدة أسبوع :- ألزمت المادة (113) الرئيس ومجلس الوزراء بعرض المراسيم الصادرة عنها على

المجلس الأعلى خلال مُدة أسبوع على الأكثر من تاريخ صدورها للنظر في إقرارها أو إلغائها ، وتواترت الدساتير التي نصت على حالة الضرورة على إلزام الرئيس بعرض المرسوم على البرلمان تحديداً بلحاظ أنه صاحب الاختصاص الأصلي الذي حل الرئيس محله في مُمارسته ، أما أن يوجب الدستور الإماراتي عرض المرسوم على غير المُختص (المجلس الأعلى) فهو أمر محل نظر ، صحيح أن هذا المجلس هو أعلى سُلطة في الإتحاد ، لكن هذه الأعلوية لا توجب الحلول محل صاحب الاختصاص الأصيل .

وللمجلس الأعلى إقرار هذه المراسيم أو إلغائها ، فإذا أقرها تأكد ما لها من قوة القانون وإذا ألغاها زال ما كان لها من آثار ، إلا إذا أقر المجلس الأعلى آثارها خلال الفترة السابقة لإلغائها محافظة على المراكز القانونية المُكتسبة ، وللحد من الإرباك الذي قد يترتب على هذا الإلغاء .

سادساً- إخطار المجلس الوطني :- على خِلاف الاتجاه العام في الدساتير التي نصت على حالة الضرورة والتي توجب عرض المراسيم على البرلمان لإقرارها باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل ، اكتفى الدستور الإماراتي بإخطار المجلس الوطني وهو صاحب الاختصاص الأصيل ، وهي مسألة محل نظر ، وكان الأجدر بالدستور الإماراتي إلزام الرئيس ومجلس الوزراء بعرض المراسيم على المجلس الوطني لإقرارها أو إلغائها ، وإخطار المجلس الأعلى للإتحاد بالإجراء وما آل إليه وليس العكس ، ومُجرد إخطار المجلس الوطني بالإجراء يجعل الأمر سيان بينه وبين العدم .

الفرع السابع

توقيع المراسيم

تواترت الدساتير على تخويل الرئيس صلاحية إصدار المراسيم ، فالأصل في المرسوم أن يكون صادراً عن رئيس الدولة . واللافت للنظر أن الدستور الإماراتي يوجِب لصدور المرسوم موافقة مجلس الوزراء ومُصادقة المجلس الأعلى للإتحاد أو رئيس الإتحاد . [1] على ذلك أن صلاحية الرئيس في إصدار المراسيم صلاحية مُكمِلة لصلاحية مجلس الوزراء ، ويكون الدور الأكبر في إصدارها لمجلس الوزراء ، إذ يقتصر دور الرئيس على مُصادقة المراسيم أو رفضها ، وتوقيعها تمهيداً لنشرها في الجريدة الرسمية .

وخولت المادة (115) المجلس الأعلى للإتحاد ، تفويض مجلس الوزراء والرئيس بالمصادقة على المراسيم التي يختص المجلس بمُصادقتها في حالة غيبته ، ويُستثنى من ذلك التصديق على المراسيم المُتصلة بالمعاهدات والاتفاقيات الدولية وإعلان الأحكام العرفية ورفعها وإعلان قيام الحرب الدفاعية أو تعيين رئيس وقضاة المحكمة الاتحادية . على ذلك أن الاستثناء يمتد إلى المسائل المحورية ذات الأهمية الإستراتيجية التي يقتضي المُصادقة عليها وإصدارها موافقة المجلس الأعلى ، بلحاظ أنها ذات صلة بالسياسة العُليا للدولة أو تتصل بأمنها واستقرارها .

الفرع الثامن

رئاسة المجلس الأعلى للدفاع

---

[1] - م (114) من الدستور الإماراتي .

يُميز الدستور الإماراتي بين المجلس الأعلى للدفاع ، وبين القيادة العامة للقوات البرية والبحرية والجوية .

فبموجب المادة (138) من الدستور يكون تعيين القيادة العامة للقوات البرية والبحرية والجوية ورئاسة الأركان العامة وإعفائهم مِن مناصبهم بموجب مرسوم إتحادي صادر عن المجلس الأعلى . وأجازت المادة (138) إنشاء قوة أمن اتحادية .

ويُسأل مجلس الوزراء أمام رئيس الإتحاد والمجلس الأعلى للإتحاد عن شؤون هذه القوات ، ما يعني أن لمجلس الوزراء الإشراف على شؤون القوات المُسلحة والأمنية ، إذ توجد المسئولية حيث توجد السُلطة وتنتفي بانتفائها .

على ذلك أن الدستور الإماراتي لا يُسنِد القيادة العامة للقوات المُسلحة لرئيس الإتحاد على خِلاف ما جرى عليه النص في بعض الدساتير المُعاصرة التي تُسنِد القيادة العامة للرئيس .

وإضافة للقيادة العامة للقوات المُسلحة ، أستحدث الدستور الإماراتي المجلس الأعلى للدفاع وأسند رئاسة هذا المجلس للرئيس [1] ، ويضم هذا المجلس في عضويته نائب رئيس الإتحاد ورئيس مجلس الوزراء ووزير الخارجية والدفاع والمالية والداخلية والقائد العام . ومُهِمة هذا المجلس استشارية بحتة تنصب على تقديم المشورة والرأي في كل ما يتعلق بشؤون الدفاع والمحافظة على سلامة الإتحاد وأمنه وإعداد القوات المسلحة وتجهيزها وتطويرها وتحديد أماكن إقامتها ومعسكراتها . وللمجلس دعوة

[1] - م (141) من الدستور الإماراتي .

من يراه من المستشارين والخبراء للانتفاع بخِبرتِهم ، دون أن يكون لهُم التصويت في مداولات المجلس ، إذ تنتهي مُهِمتُهم بتقديم الرأي والمشورة .

الفرع التاسع

إعلان الحرب الدفاعية

يُميز الدستور الإماراتي بين نوعين من الحرب ، الحرب الدفاعية وهي جائزة بنص الدستور للمحافظة على أمن الدولة وحماية مواطنيها ومصالحها . والحرب الهجومية وهي محظورة بنص الدستور والمواثيق الدولية بلحاظ أنها حرب عدوانية يجرمها القانون الدولي .

وأسندت بعض الدساتير مُهِمة إعلان الحرب الدفاعية للرئيس منفرداً مراعاة لعنصر الزمن والاستعجال ، إذ تقتضي الحرب الدفاعية اتخاذ إجراءات عاجلة لا تحتمل التأخير بفعل المناقشات . ومراعاة لخطورة الآثار المُترتبة على الحرب ألزمت بعض الدساتير الرئيس بعرض مرسوم الحرب الدفاعية على البرلمان بعد إعلانها لإطلاع المجلس على المُبررات والإجراءات المُتخذة مِن قِبله .

وفي الدستور الإماراتي تُعلن الحرب الدفاعية بمرسوم صادر عن الرئيس بعد مُصادقة المجلس الأعلى ، على ذلك أن قرار الحرب يصدر واقعاً في أروقة المجلس الأعلى للإتحاد بلحاظ أنه أعلى سُلطة في الدولة ، وتجتمع في عضويته حُكام جميع الإمارات ، وبذلك يكون قرار الحرب قرار حُكام الإمارات وليس قرار الرئيس فقط . أما صلاحية الرئيس فتقتصر على إعلان ما أقره المجلس وصادق عليه .

الفرع العاشر

اتخاذ الإجراءات العاجلة بالاتفاق مع مجلس الوزراء

فيما مضى كان خطر الحرب الدولية والداخلية يتهدد بعض الدول دون غيرها ، بل يتهدد الأقل منها عدداً . أما اليوم أضحىٰ هذا الخطر يتهدد الجميع دون استثناء ، أياً كان مصدره داخلياً أم دولياً ، وهو ما يُفسر النص على تخويل الرئيس في بعض الدساتير صلاحية اتخاذ الإجراءات العاجلة في حالة تعرض الدولة لخطر مُعين .

وتحقيقاً للتوازن بين المحافظة على أمن الدولة ودرء الخطر عنها وبين احتمالات إساءة استخدام هذه الصلاحية تحقيقاً لأغراض شخصية أو تجاوزاً لباقي السُلطات ، حرصت الدساتير على ضبط هذا الحق وتنظيمه بعِدة محددات ، مِن أبرزها ، أن تتعرض الدولة لخطر ، ويتسم هذا الخطر بالجسامة ، وكونه حالاً أو على وشك الوقوع ، ولا سبيل لدفع هذا الخطر بالأساليب الدستورية العادية بل لابُد من اللجوء إلى الصلاحيات الاستثنائية .

وبعد اتخاذ الإجراءات العاجلة تُلزم الدساتير الرئيس بالعودة إلى البرلمان أو استفتاء الشعب على الإجراءات المُتخذة . ومع وجوب تحقق هذه الشروط ، تبقى هذه الصلاحية محل نظر ويتناولها الباحثين بالكثير مِن الحذر ، بلحاظ أنها تُقيد الحقوق والحريات وقد تُشكِل اعتداء عليها فضلاً عن تجاوزها على صلاحيات باقي السُلطات .

أما الدستور الإماراتي فأورد نصاً عاماً أجاز بموجبه لرئيس الإتحاد ومجلس الوزراء اتخاذ الإجراءات العاجلة التي لا تحتمل التأخير ، إذا لم يكن المجلس الأعلى مُنعقداً ، ودعوة المجلس للانعقاد فوراً .[1]

والمُلاحظ أن الدستور الإماراتي لم يُشِر للخطر أصلا ولا لأوصافه ، كما لم يوجب عرض الإجراءات المُتخذة على الشعب أو المجلس الوطني واكتفى بالإشارة لدعوة المجلس الأعلى للاجتماع فوراً .

ونرى أن المُشرع الدستوري الإماراتي لم يسلك هذا الطريق إلا بأحد دافعين ، أما الاعتقاد أن اشتراك مجلس الوزراء إلى جانب الرئيس في اتخاذ الإجراءات العاجلة يقي مِن الاستبداد ، ويضمن استخدام هذه الصلاحية في موضعها التي مِن أجلِها شُرِعت أو أن المُشرع الدستوري اتجه لإطلاق يد الرئيس في اتخاذ الإجراءات العاجلة بدليل أنه لم يُقيد هذه الصلاحية بضوابط تمنع الاستبداد في استخدامها ، ونُرجح الاحتمال الأول ، حيث تُفرِد باقي الدساتير الرئيس في اتخاذ الإجراءات العاجلة ، في حين يتم اتخاذ الإجراءات العاجلة في الدستور الإماراتي مِن قِبل الرئيس ومجلس الوزراء .

ومع ذلك كان على المُشرع الدستوري الإماراتي أن يكون أكثر تفصيلاً مِن خلال ذكره للخطر صراحة ، والأوصاف الواجب توافرها فيه ، والإجراءات التي يُمكن أن يتخذها الرئيس ، وبذلك يوازن بين حماية مصالح الدولة من الخطر وبين ضمان عدم استبداد الرئيس أو مجلس الوزراء أو استبدادهما سوية .

---

[1] - م (143) من الدستور الإماراتي .

الفرع الحادي عشر

الاشتراك في إعلان الأحكام العرفية

توزعت الدساتير في تنظيمها حالة الطوارئ والأحكام العرفية بين اتجاهين ، اتجاه أشار للمبادئ العامة التي تُنظم الأحكام العرفية وترك التفاصيل لقانون خاص ، واتجاه لم يُشِر للأحكام العرفية وترك الأمر للقانون ، بلحاظ أن صدور مثل هذا القانون أصبح مِن مُستلزمات الدولة بل مِن أولوياتها سواء أشار لها الدستور أم لم يُشِر .

وتبنى الدستور الإماراتي الاتجاه الأول حيث نصت المادة (146) من الدستور على أنه (يكون إعلان الأحكام العرفية بمرسوم يصدر بمصادقة المجلس الأعلى بِناءً على عرض رئيس الإتحاد وموافقة مجلس وزراء الإتحاد وذلك في أحوال الضرورة التي يُحددها القانون ويُبلغ هذا المرسوم إلى المجلس الوطني الاتحادي في أول اجتماع له ، وتُرفع الأحكام العرفية بمرسوم يصدر بمصادقة المجلس الأعلى كذلك ، متى زالت الضرورة التي استدعت إعلانها) . وإضافة لهذا النص الدستوري صدر قانون (11) لسنة 2009 بشأن الأحكام العرفية وتضمن هذا القانون (25) مادة توزعت على سبعة فصول .

وبالعودة إلى المادة (146) من الدستور نجِد أن إعلان الأحكام العرفية يمُر بِعِدة مراحل تبدأ بعرض رئيس الإتحاد الحالة التي تدعو لإعلانها على مجلس الوزراء ، فإذا وافق المجلس ، عُرِضت الحالة على المجلس الأعلى ، فإذا اقترنت بمُصادقته ، تصدر بمرسوم عنه ويبلغ هذا المرسوم إلى المجلس الوطني الاتحادي في أول اجتماع له .

وتُرفع الأحكام العرفية بمرسوم يصدر بمُصادقة المجلس الأعلى ، والمُلاحظ أن الدستور اكتفى بالإشارة إلى أن الأحكام العرفية ترفع بمرسوم يُصادق عليه المجلس الأعلى دون أن يُشير لدور الرئيس ومجلس الوزراء. ما يوحي أن المجلس الأعلى هو من يُقرر رفع الأحكام العرفية بمُفرده ، وبالعودة إلى قانون الأحكام العرفية رقم (11) لسنة 2009 نجِد أن المادة (3/3) منه تنص على أنه (تُرفع الأحكام العرفية بمرسوم يصدر عن رئيس الدولة بِذات الإجراءات التي أعلنت بها متى زالت الضرورة التي استدعت إعلانها ، وفي جميع الأحوال لا تزيد مُدة سريان الأحكام العرفية على ستة أشهر أو انتهاء الظروف التي أعلنت مِن أجلها هذه الأحكام أيُهُما أقل ....) . على ذلك أن المقصود بالمرسوم الذي تُرفع به الأحكام العرفية الوارد في المادة (146) من الدستور هو الصادر عن الرئيس بمُصادقة المجلس الأعلى وهذا ما أكدته المادة (3/3) من قانون (11) لسنة 2009 ، كما أشارت هذه المادة صراحة إلى أن الأحكام العُرفية تُرفع بِذات الآلية التي أعلنت بها .

وبموجب المادة (2) من قانون الأحكام العُرفية (11) لسنة 2009 تُعلن الأحكام العرفية في إحدى الحالات الآتية :-

-1- تعّرض الأمن أو النظام العام في الدولة أو منطقة منها للخطر ، سواء كان ذلك بسبب وقوع حرب أو عدوان مُسلح ، أو التهديد بهما أو احتلال جزء من أراضي الدولة.

-2- وقوع اضطراب في الداخل أو الخارج مِن المُحتمل أن يمتد إلى داخل الدولة أو يؤثر على أوضاعها الأمنية أو السياسية أو الاقتصادية تأثيراً جسيماً .

-3- وقوع كارثة عامة أو انتشار وباء .

-4- الرغبة في تأمين سلامة القوات المُسلحة وضمان تمويلها وحماية طُرق مواصلاتها وكل ما يتعلق بتحركاتها وأعمالها العسكرية داخل أو خارج الدولة .

وإذا ما أعلنت الأحكام العرفية ، تتولى القوات المُسلحة والأجهزة الأمنية والشرطة تنفيذ الأوامر الصادرة إليها بموجب هذا القانون ، ويتمتع المعنيين بتنفيذ الأوامر بصفة الضبط القضائي ، ولهُم استخدام القوة اللازمة الضرورية إذا دعت الضرورة لذلك . [1]

وضماناً للامتثال لأوامر المكلفين بتنفيذ القانون ، ميّز القانون بين نوعين من المُخالفات ، نوع حُدِدت لها جزاءات ، وهذه الجزاءات تراوحت بين الحبس مُدة لا تزيد عن سنتين والغرامة بما لا يزيد على (100,000) مئة ألف درهم أو بإحدى هاتين العقوبتين .

ونوع لم يُحدد لها القانون جزاء ، وهذه المخالفات يُعاقب عليها بالحبس مُدة لا تزيد عن ستة أشهر والغرامة بما لا يزيد على (50,000) خمسين ألف درهم أو بإحدى هاتين العقوبتين . [2]

---

[1] - م (5) من قانون الأحكام العرفية رقم 11 لسنة 2009 .
[2] - م (22) من قانون الأحكام العرفية رقم 11 لسنة 2009 .

وأشارت المادة (1/16) من القانون إلى أن الأحكام الصادرة عن المحاكم العرفية نهائية لا يجوز الطعن بها أمام أي جهة . وهذا يعني عدم إمكان تصحيح وتصويب الخطأ في الحُكم لنهائيته ، وكان حرياً بالدستور أجازت الطعن في الأحكام الصادرة عن المحاكم العرفية ، إذ أن نهائية الحُكم في أول درجاته يتعارض ومبادئ العدالة وأصول المُحاكمات التي تُجيز الطعن في الأحكام الصادرة عن المحاكم العادية أمام الاستئناف أو التمييز .

وأشارت المادة (2/16) إلى أن الأحكام الصادرة عن الجنايات والجرائم الماسة بأمن الدولة لا تُعد نهائية إلا بعد مُصادقة السُلطة المُنفذة .

وهذه السُلطة غير مُحددة سلفاً وهي مُناطة بالمجلس الأعلى ، وهذا يعني إمكانية اختلافها من حالة لأخرى .

واشترطت المادة (3/16) لتنفيذ الحُكم الصادر بالإعدام مُصادقة الرئيس الاتحادي وللرئيس استبدال أي عقوبة صادرة عن المحكمة بما فيها الإعدام بعقوبة أخرى أخف ، أو العفو عن المحكوم عليه . [1]

الفرع الثاني عشر

توقيع التعديل الدستوري وإصداره

يمّر مشروع تعديل الدستور بعِدة مراحل تبدأ بالاقتراح ثم المناقشة والإقرار ، ثم المصادقة والإصدار والأمر بالنشر في الجريدة الرسمية .

---

[1] - م (4/16) من الدستور الإماراتي .

ويتباين موقف الدساتير من تحديد الجهة التي تتولى اقتراح التعديل ، بين من يُخوِل هذه الصلاحية للرئيس ومن يُوكِلها للبرلمان ، ومن يجعلها صلاحية مُشتركة بين الرئيس والحكومة إضافة للبرلمان .

وأفرد الدستور الإماراتي المجلس الأعلى للإتحاد بصلاحية اقتراح تعديل الدستور [1] ، وهذا الخيار يراعي تحقيق عِدة اعتبارات ، الأول أن المجلس الأعلى للإتحاد هو أعلى سُلطة فيه ، وتُمثل فيه كل الإمارات بصورة متساوية ، كما أن هذا الخيار يتجاوز الآثار السلبية المُترتبة على منح الرئيس حق الاقتراح ، وحجب هذا الحق عن البرلمان .

ويُعد اقتراح التعديل من المسائل الموضوعية التي يشترط الدستور فيها تحقق أغلبية خمسة أصوات في المجلس الأعلى مِن بين السبعة على أن يكون مِن بينها صوتي أبو ظبي ودبي . [2]

ويُعرض اقتراح التعديل على المجلس الوطني الاتحادي [3] ، فإذا حاز على تأييد أغلبية الثلثين أُحيل التعديل إلى رئيس الإتحاد لتوقيعه باسمه ونيابة عن المجلس الأعلى للإتحاد. [4] أما إذا رفض المجلس الوطني اقتراح التعديل أو أدخل عليه تعديلاً لا يقبله المجلس الأعلى ، كان للرئيس إعادة عرض المشروع على المجلس الوطني ، فإذا أصر المجلس الوطني على رأيه الرافض أو على تعديله كان للرئيس توقيع التعديل نيابة عن المجلس بعد تصديقه مِن قِبله (المجلس الأعلى) . [5] على ذلك أن دور الرئيس في

---

[1] - م (144/أ) من الدستور الإماراتي .
[2] - م (49) من الدستور الإماراتي .
[3] - م (144/ج) من الدستور الإماراتي .
[4] - م (144/د) من الدستور الإماراتي .
[5] - م (3/110) من الدستور الإماراتي .

تعديل الدستور يتحدد بتوقيع التعديل نيابة عن المجلس الأعلى سواء قبله المجلس الوطني الاتحادي ، أو رفضه أو أدخل التعديل عليه ، إذا أصر المجلس الأعلى على رأيه القاضي بالتعديل . وليس للرئيس الامتناع عن توقيع التعديل المقترن بمصادقة المجلس الأعلى وتأييد المجلس الوطني .

وحسناً فعل الدستور الإماراتي فيما ذهب إليه ، فمِثل هذا الخيار يحد إلى درجة بعيدة من اتجاه الرئيس لتعديل الدستور لأغراض شخصية ، فضلاً عن أنه يخلق التوافق بين الإمارات المُتحدة اتجاه كل تعديل بلحاظ أن أغلبية الخمسة مِن بين السبعة هي أغلبية خاصة تُمثل الرأي السائد .

والمُلاحظ أن الدستور الإماراتي لم يورد حضراً شكلياً أو موضوعياً على تعديل الدستور ، ما يعني إمكانية تعديل أي نص من النصوص وفي أي وقت مِن الأوقات .

الفرع الثالث عشر

إصدار العفو الخاص وتخفيض العقوبة

ميّز الدستور الإماراتي بين نوعي العفو ، فخول الرئيس صلاحية العفو عن العقوبة قبل تنفيذ الحُكم أو أثنائه . وللرئيس تخفيف العقوبة ، وذلك بناءً على ما يعرضه وزير العدل وبعد موافقة اللجنة الوزارية المُشكلة مِن ستة وزراء برئاسة وزير العدل . [1]

[1] - م (107) من الدستور الإماراتي .

والمُلاحظ أن الدستور الإماراتي وخِلافاً لِما سارت عليه الدساتير العربية في منح الرئيس تخويلاً مُطلقاً في إصدار العفو الخاص حسب تقديره الشخصي ، قيّد صلاحية الرئيس الاتحادي بالعفو الخاص ، بما يعرضه وزير العدل وموافقة اللجنة الوزارية السداسية .

وحسناً فعل الدستور الإماراتي فيما ذهب إليه ، فمِثل هذا القيد مِن شأنه إلزام الرئيس باستخدام العفو الخاص للأغراض التي مِن أجلها أنشئ ، بعيداً عن الرغبات الشخصية والمُساومات السياسية .

أما العفو العام فلا يصدر إلا بقانون إتحادي ، ويترتب على صدور هذا العفو إلغاء الصفة الجرمية عن الفعل واعتباره كأن لم يكُن ووقف تنفيذ العقوبة المحكوم بها أو الجزء المتبقي منها . [1]

الفرع الرابع عشر

تصديق أحكام الإعدام

تشترط بعض الدساتير والقوانين الاتحادية مُصادقة الرئيس على حُكم الإعدام لِصيرورته قابلاً للتنفيذ . ومِن بين هذه الدساتير الدستور الإماراتي . وخول الدستور الرئيس الاتحادي صلاحية استبدال عقوبة الإعدام بِأية عقوبة أخرى بِناءً على ما يعرضه وزير العدل وموافقة اللجنة السداسية المُشكلة بموجب المادة (107) من الدستور .

---

[1] - م (109) من الدستور الإماراتي .

وربما وجد المُشرع الدستوري الإماراتي أن هذه الآلية خير وسيلة لتدارك الخطأ في الحُكم القضائي الذي استنفذ مراحل الطعن ، ولا سبيل لتصحيحه إلا بالتدخل الرئاسي ، ونرى أن هذه الصلاحية ليس مِن شأنها التدخل في عمل القضاء لاسيما وأنها غير مُخولة للرئيس على إطلاقها أو دون قيد أو شرط لكنها مشروطة بتقرير اللجنة السداسية التي يرأسها وزير العدل . وحيث أن العقوبة ليس غاية بذاتها لكنها وسيلة لحماية المجتمع وتحقيق الردع ، وإن الطعن ومراحله المُختلفة لم يُشرعن ويُشرع إلا مِن أجل تصحيح الخطأ القضائي ، فلا مانع مِن إضافة وسيلة أخرى غير قضائية لتصحيح وتصويب الحُكم لاسيما وأن الآثار المُترتبة على عقوبة الإعدام غير قابلة للتصحيح بعد تنفيذ الحُكم .

المبحث الثالث

علاقة رئيس الدولة بسُلطات الدولة الأخرى

في النظم الدستورية التقليدية ، تنهض العلاقة بين رئيس الدولة وباقي السُلطات (التنفيذية - التشريعية - القضائية) ، وإن يتباين حجم وطبيعة هذه العلاقة من نظام لآخر ، ومِن دستور لآخر في حدود نفس النظام .

وفي الدساتير ذات الأنظمة الخاصة ، الفيدرالية منها والموحدة ، قد يستحدث المُشرع الدستوري مؤسسات خاصة غير مألوفة في الدساتير الأخرى ، ويُنشئ العلاقة بينها وبين باقي المؤسسات الدستورية أو بعضها بحُكم كونها مؤسسة دستورية كباقي المؤسسات إن لم تكُن أهم منها حسب تقدير المُشرع الدستوري . ومِن بين الدساتير التي تبنت هذا الاتجاه الدستور

الإماراتي الذي تبنى النظام الفيدرالي أسلوبا لإدارة الدولة ، والنظام الخاص أسلوبا للحُكم .

وفي هذا المبحث سنتناول بالدراسة علاقة رئيس الدولة بالمؤسسات الدستورية وِفق دستور سنة 1971 .

المطلب الأول

عِلاقة رئيس الدولة بالمجلس الأعلى للإتحاد

كما أشرنا سابقاً ، يُمثل المجلس الأعلى للإتحاد ، أعلى سُلطة في الدولة ، إذ يضُم في عضويته حُكام جميع الإمارات أو من يقوم مقامهم في إماراتهم . وهو ما يفسر احتفاظ المجلس بغالبية الصلاحيات الهامة الداخلية منها والخارجية .

ورسم المُشرع الدستوري أكثر من وجه للعلاقة بين الرئيس والمجلس الأعلى للإتحاد ، بلحاظ كون الرئيس هو أحد أعضاء هذا المجلس ، فضلاً عن كونه رئيس المؤسستين الدستوريتين ، وبحكم المنصب (الرئاسة) تنهض العلاقة بين الرئيس والمجلس الأعلى . وسنبحث في أوجه هذه العلاقة تِباعاً :-

الفرع الأول

رئاسة المجلس الأعلى للإتحاد

بموجب المادة (51) من الدستور ، ينتخب المجلس الأعلى للإتحاد مِن بين أعضائه رئيساً للإتحاد (ينتخب المجلس الأعلى للإتحاد مِن بين أعضائه رئيساً للإتحاد.....) . وبحكم هذه الرابطة تنهض العلاقة بين رئيس الإتحاد والمجلس ، فالرئيس حُكماً لابُد أن يستعين بالمجلس وهو يُمارس صلاحياته ، سواء ألزمه الدستور بهذه الاستعانة ، أم لجأ إليها تلقائياً ، بحكم عضويته فيه ورئاسته له ، فضلاً عن أن الاستعانة بالمجلس يعني الحصول على دعمه .

والمُلاحظ أن الدساتير المُعاصرة وعملاً بمبدأ التعاون بين السُلطات ، تُشرك في الكثير من الأحيان أكثر مِن سُلطة في مُمارسة الاختصاص الواحد ، وهذا الاشتراك يُقيم بالضرورة العلاقة بينها . وتزداد هذه العلاقة صِلة وعُمقاً إذا ترأس ذات الشخص بحُكم المنصب المؤسستين ، مِن ذلك ترأس ذات الشخص ، مؤسسة الرئاسة والمجلس الأعلى في الإمارات المُتحدة ، فقد أشرك الدستور الإماراتي رئيس الدولة والمجلس الأعلى للإتحاد في مُمارسة أكثر من صلاحية ، فبموجب المادة (1/54) من الدستور يرأس رئيس الدولة ، المجلس الأعلى للإتحاد ويُدير مناقشاته ، يوقع القوانين والمراسيم والقرارات الاتحادية التي يُصادق عليها المجلس الأعلى [1] ، يقترح على المجلس الأعلى المُرشح لشغل منصب رئيس الوزراء ، كما يقترح عليه إعفائه مِن منصبه [2] .

---

[1] - م (4/54) من الدستور الإماراتي .

[2] - م (5/47) من الدستور الإماراتي .

ومِن استعراض الصلاحيات المُشتركة التي يُمارسها الرئيس والمجلس الأعلى ، نلحظ أن الرئيس قد يضع مُقدمات العمل ، كما في اقتراح المرشح لشغل منصب رئيس الوزراء ، أو يُمارس خواتيمه كوضع توقيعه على القوانين والمراسيم والقرارات التي يُصادق عليها المجلس الأعلى .

الفرع الثاني

دعوة المجلس الأعلى للانعقاد وفض اجتماعاته

يُعد المجلس الأعلى للإتحاد مِن مُبتكرات الدستور الإماراتي ، فقد وجد المُشرع الدستوري أن هذه المؤسسة مِن مُستلزمات قيام الإتحاد ، وهي القادرة على توحيد كلمته وقراراته ، فلجأ إلى استحداثها وتواتر العمل في الدساتير المعاصرة على أن يتولى رئيس المؤسسة دعوتها للانعقاد مِن تلقاء نفسه أو بِناءً على طلب الجهة التي خولها الدستور هذه الصلاحية ، أو بحُكم الدستور حينما يلزمه بالدعوة لعقد الاجتماع في موعد محدد .

ومُسايرة لهذا الاتجاه الدستوري الغالب خول الدستور الإماراتي ، الرئيس ، دعوة المجلس الأعلى للانعقاد بُحكم رئاسته له ، أو بِناءً على طلب أحد الأعضاء ، وبعد انتهاء جدول أعمال المجلس ، يُعلِن الرئيس فض اجتماعاته .

وترك الدستور الإماراتي ، للائحة الداخلية للمجلس تحديد آلية انعقاده وإدارة جلساته وفض اجتماعاته . وبالعودة إلى اللائحة الداخلية ، نجِد

أنها حددت أربعة اجتماعات دورية له ، وللرئيس ولأي عضو مِن أعضاء المجلس ، الدعوة لعقد جلسة طارئة ، ولا يجري خلال هذه الجلسة إلا مناقشة المسائل والموضوعات التي مِن أجلها انعقد المجلس.

المطلب الثاني

علاقة رئيس الدولة بالمجلس الوطني الاتحادي

يُمثل المجلس الوطني الاتحادي ، السُلطة التشريعية ، لكن هذه السُلطة منقوصة الصلاحيات ، إذ يُعد اقتراح القانون مِن الاختصاصات الأصيلة للبرلمان يُشاركها في مُمارسة هذه الصلاحية في بعض الدساتير الحكومة ، أو الحكومة ورئيس الدولة .

والمُلاحظ أن الدستور الإماراتي اجتزئ من المجلس أهم صلاحياته ، وهي صلاحية اقتراح القانون ، وقصر عمله التشريعي على مناقشة مشاريع القوانين المُحالة إليه مِن الحكومة (يتولى مجلس الوزراء ...... اقتراح مشروعات القوانين الاتحادية وإحالتها إلى المجلس الوطني الاتحادي قبل رفعها إلى رئيس الإتحاد لعرضها على المجلس الأعلى للتصديق عليها) . [1] (..... تُعرض مشروعات القوانين الاتحادية بما في ذلك

[1] - م (2/60) من الدستور الإماراتي .

مشروعات القوانين المالية على المجلس الوطني الاتحادي قبل رفعها إلى رئيس الإتحاد لعرضها على المجلس الأعلى للتصديق عليها ويُناقش المجلس الوطني الاتحادي هذه المشروعات وله أن يوافق عليها أو يُعدلها أو يرفضها) . [1](يُعِد مجلس الوزراء مشروع القانون ويعرضه على المجلس الوطني الاتحادي ، يعرض مجلس الوزراء مشروع القانون على رئيس الإتحاد للموافقة عليه ولعرضه على المجلس الأعلى للتصديق عليه) . [2]

واللافت للنظر أن الدستور الإماراتي لم يأخذ بمبدأ الانتخاب حتى اليوم في اختيار أعضاء المجلس الوطني وترك الأمر لتقدير كُل إمارة في اختيار آلية ترشيح أعضائها في المجلس ، فقد نصت المادة (68) من الدستور من الدستور على أنه (يُشكل المجلس الوطني من (40) عضواً ويوزع عدد مقاعد المجلس على الإمارات الأعضاء كما يلي : أبو ظبي 8 مقاعد ، دبي 8 مقاعد ، الشارقة 6 مقاعد ، رأس الخيمة 6 مقاعد ، عجمان 4 مقاعد ، أم القيوين 4 مقاعد) (يُترك لكُل إمارة تحديد طريقة اختيار المواطنين الذي يُمثلونها في المجلس الاتحادي) . [3]

وحدد الدستور مُدة العقوبة في المجلس بسنتين ، ويجوز إعادة اختيار من انتهت ولايته لدورة ثانية [4] ، ويُمثل عضو المجلس شعب الدولة الاتحادية جميعه وليس الإمارة التي رُشِح عنها حسب . [5] وسيراً على هدي الأغلب الأعم من الدساتير المعاصرة ، أقام الدستور الإماراتي أكثر من

---

[1] - م (89) من الدستور الإماراتي .
[2] - م (2/110/أ، ب) من الدستور الإماراتي .
[3] - م (69) من الدستور الإماراتي .
[4] - م (72) من الدستور الإماراتي .
[5] - م (77) من الدستور الإماراتي .

وجه للعلاقة بين الرئيس والمجلس الوطني الاتحادي ، و سنبحث في أوجه العلاقة تِباعاً :-

الفرع الأول

الدعوة لعقد الدورة العادية للمجلس

على حد سواء مع كُل برلمانات العالم ، حدد الدستور الإماراتي تاريخ مُعين لالتئام المجلس في دورته العادية ، كما حدد فترة انعقاده (يعقد المجلس دورة عادية سنوية لا تقل مُدتها عن ستة شهور ، تبدأ الأسبوع الثالث من شهر نوفمبر مِن كُل عام ....) .

والأصل أن الدعوة لعقد البرلمان بجلسته العادية في الدساتير المقارنة تكون من صلاحيات الرئيس الحصرية ، لكن اللافت للنظر أن الدستور الإماراتي علّق هذه الدعوة على موافقة مجلس الوزراء ، فقد نصت المادة (79) من الدستور على أنه (تكون دعوة المجلس للانعقاد وفض الدعوة بمرسوم يصدره رئيس الإتحاد بموافقة مجلس وزراء الإتحاد .....). ولا نرى مُبرراً لهذا الإشراك لمجلس الوزراء بلحاظ أن الدعوة لعقد الجلسة العادية منصوص عليها في الدستور ومُحدد سلفاً موعدها ، وكان الأولى بالدستور جعلها صلاحية حصرية للرئيس .

وإذا لم يدعُ الرئيس المجلس للانعقاد في الموعد المُحدد ، انعقد المجلس مِن تلقاء نفسه في الحادي والعشرين من نفس الشهر (نوفمبر/ تشرين ثاني) .

الفرع الثاني

الدعوة لعقد جلسة غير عادية

تواتر النص في الدساتير المعاصرة على أن يكون للمجلس دورتي انعقاد أحدهما عادية يتحدد انعقادها سلفاً ، والثانية غير عادية (استثنائية) يُدعى لها كُلما استجدت الحاجة إليها.

ومُسايرة لهذا الاتجاه الدستوري العام ، نص الدستور الإماراتي على أنه (يعقد المجلس دورة عادية سنوية ..... ويُمكن دعوته للانعقاد في دور غير عادي كُلما دعت الحاجة......) .

والمُلاحظ أن الدستور الإماراتي لم ينص صراحة على الجهة التي لها الدعوة لعقد مثل هذه الجلسات . ونرى أنها تدخل ضمن صلاحيات الرئيس ، فقد جاء النص في المادة (79) من الدستور على صلاحية الرئيس في الدعوة لعقد المجلس الوطني مُطلقاً ، والمُطلق يجري على إطلاقه (الدورة العادية - غير العادية) ، مِن هنا نرى أن للرئيس دعوة المجلس الوطني للانعقاد بجلسة غير عادية ، وفي هذه الدورة لا ينظر المجلس في غير الأمور التي دُعي مِن أجلها ، والقول بغير ذلك يعني تحول الدورة إلى دورة غير عادية . وكان الأولى بالدستور الإماراتي النص صراحة على الجهة التي تتولى الدعوة لعقد الجلسة غير العادية حسماً لأي خِلاف قد يُثار بشأنها .

الفرع الثالث

إلقاء خِطاب الإتحاد

جرى النص في بعض الدساتير الملكية والجمهورية ، ذات الأنظمة الاتحادية والموحدة على أن يُلقي الرئيس خِطاباً عند افتتاحه الدورة العادية للبرلمان . وفي هذا الخِطاب يُشير الرئيس لأوضاع الدولة ، والتحديات التي تواجهها ، وما ينتظر الدولة مِن استحقاقات مستقبلية وما أنجزته خلال الفترة السابقة ، كما يطرح الرئيس رؤاه والحاجة للتشريعات خلال الفترة القادمة .

ويأخذ المجلس هذا الخطاب ويُترجمه إلى خطة عمل مستقبلية أو يعدل خطته التشريعية المطروحة للفترة المستقبلية . وبهذا الاتجاه أخذ الدستور الإماراتي ، فقد نصت المادة (80) من الدستور على أنه (يفتتح رئيس الإتحاد الدور العادي السنوي للمجلس ويلقي فيه خطاباً يتضمن بيان أحوال الإتحاد وأهم الأحداث والشؤون الهامة التي جرت خلال العام وما تعتزم حكومة الإتحاد إجراءه مِن مشروعات وإصلاحات خلال الدورة الجديدة ولرئيس الإتحاد أن يُنيب عنه في الافتتاح أو في إلقاء الخِطاب نائبه أو رئيس مجلس وزراء الإتحاد . وعلى المجلس أن يختار لجنة مِن بين أعضائه لإعداد مشروع الرد على خِطاب الافتتاح متضمناً ملاحظات المجلس وأمانيه ، ويرفع الرد بعد إقراره من المجلس إلى رئيس الإتحاد لعرضه على المجلس الأعلى) .

ومِن استعراض المادة (80) نلحظ أن الدستور منح الرئيس صلاحية تخويل نائبه أو رئيس مجلس الوزراء إلقاء خِطاب الإتحاد نيابة عنه . وكان الأولى بالدستور جعل هذا الاختصاص صلاحية حصرية للرئيس إلا إذا حالت الظروف القاهرة دون حضوره شخصياً بلحاظ اختلاف التأثير بالمجلس وإيلاء ما جاء في الخطاب الاهتمام اللازم ، فحضور الرئيس شخصياً يؤكد جِدية و أهمية ما يطرحه مِن آراء وملاحظات بدليل الحضور

الشخصي ، فالرئيس لا يحضر عادة إلا في المناسبات المُهمة الجادة . وإنابة الغير دليل عدم الأهمية أو عدم الاكتراث بالأمر . وذهب الاتجاه الغالب من الدساتير إلى جعل إلقاء الخطاب السنوي اختصاص حصري بالرئيس إلا في الأحوال الاستثنائية التي يعجز فيها عن الحضور .

الفرع الرابع

حل المجلس الوطني

ينص الاتجاه الغالب من الدساتير على جواز حل البرلمان قبل انتهاء ولايته ، وتُجمِع الدساتير البرلمانية على هذا الجواز ، بل أن حل البرلمان في هذه الدساتير مِن خصائص النظام .

وتتباين الدساتير التي أجازت الحل ، في تحديدها السُلطة التي تتولى مُمارسة هذه الصلاحية ، فمِنها من خول هذه الصلاحية للرئيس والبرلمان ، ومِنها من خولها للحكومة إضافة للبرلمان نفسه ، ومِنها من قصر هذه الصلاحية على الرئيس أو على البرلمان ذاته فقط .

وبموجب المادة (88) من الدستور الإماراتي للرئيس بموافقة المجلس الأعلى حل المجلس الوطني الاتحادي ، على أن يجري اختيار أعضاء المجلس الجديد خلال مُدة ستين يوماً من تاريخ حل المجلس السابق . ولا يجوز بحال من الأحوال حل المجلس الجديد لنفس الأسباب التي حُل بها المجلس السابق .

ونرى أن تعليق حل المجلس الوطني على موافقة المجلس الأعلى للإتحاد يسعى إلى تجنب الأزمة ، بلحاظ أن هذا المجلس (الوطني) تُمثل فيه كل الإمارات ، وجرى اختيار أعضاءه مِن قِبل كُل إمارة على حِدة وحسب العدد المُحدد لها ، مِن هنا كان لابُد مِن استطلاع رأي الإمارة قبل الحل ، ووجد المُشرع الدستوري الإماراتي أن أفضل وسيلة لاستطلاع رأي الإمارات بالحل ، الرجوع إلى المجلس الأعلى للإتحاد ، حيث تُمثل فيه كُل الإمارات بصورة متساوية .

ونرى أن مثل هذا الحل مثالياً وبغيره قد يُثار الإشكال بين الرئيس والإمارات الرافضة لقرار الحل أو التي تجِد فيه قراراً تعسُفياً ، بلحاظ اقترانه بموافقة مُمثل الإمارة في المجلس الأعلى أو صدور القرار بالأغلبية الخاصة التي تُلزم كل الإمارات حتى الرافضة أو المُعترضة .

الفرع الخامس

تأجيل اجتماعات المجلس الوطني

خولت بعض الدساتير ولاسيما ذات الأنظمة البرلمانية والخاصة ، الرئيس صلاحية تأجيل انعقاد البرلمان لفترة مُحددة . وتكمُن الغاية من النص على هذه الصلاحية في الأنظمة الديمقراطية فك الاشتباك أو الخِلاف بين الحكومة والمجلس ، أما في الأنظمة الشمولية فيقف ورائها الرغبة في منح الرئيس المزيد من الصلاحية في مواجهة البرلمان .

ومراعاة لخطورة الآثار المُترتبة على تأجيل اجتماع البرلمان بغير حاجة أو ضرورة ، خول الدستور الإماراتي هذه الصلاحية للرئيس بموافقة

مجلس الوزراء ، على أن يكون التأجيل لمُدة شهر واحد ، ولا يجوز تكرار طلب التأجيل خلال نفس الدورة إلا لمرة واحدة وبموافقة المجلس ، وأضيف هذا الشرط (موافقة المجلس الوطني) ، بلحاظ أن المجلس هو الأقدر على تحديد مدى الضرورة للتأجيل للمرة الثانية ، أو أن هذا التأجيل وسيلة لعرقلة عمله ، وفي الحالة الأخيرة تكون بيد المجلس وسيلة لمنع التعسف في مواجهته . وحسناً فعل الدستور الإماراتي في إيراده هذا القيد ، إذ لا يتجه المجلس للموافقة على تأجيل انعقاده ، إذا وجد في تكرار طلب التأجيل أنه وسيلة لإعاقة عمله .

المطلب الثالث

علاقة الرئيس بمجلس الوزراء

بصرف النظر عن طبيعة النظام الدستوري في الدولة ، يرتبط الرئيس بأعضاء مجلس الوزراء ارتباط لازم ، مع اختلاف طبيعة هذا الارتباط وهذه العلاقة من نظام لآخر ، ففي النظامين الرئاسي والخاص ، لا يخرج دور الوزراء عن كونهم أتباع للرئيس يأتمرون بأوامره وينتهون بنواهيه.

أما في النظامين البرلماني والمختلط ، يتمتع مجلس الوزراء رئيساً وأعضاء باستقلال شبه تام عن الرئيس ، فرئيس مجلس الوزراء هو الرئيس المُباشر للوزراء ، ودستورياً لا يُمكن مساءلة الوزارة عن عملها المِهني إلا مِن خلال البرلمان .

ومُسايرة للاتجاه الدستوري العام ، أقام الدستور الإماراتي أكثر مِن وجه للعلاقة بين الرئيس ومجلس الوزراء .

و سنبحث في أوجه هذه العلاقة تِباعاً :-

الفرع الأول

تعيين رئيس مجلس الوزراء وقبول استقالته وإعفائه من منصبه

على حد سواء مع غالبية الصلاحيات التي يُمارسها الرئيس في الإمارات بالاشتراك مع المجلس الأعلى للإتحاد ، يشترك الرئيس مع المجلس الأعلى للإتحاد بتعيين رئيس مجلس الوزراء ، فقد نصت المادة (5/54) من الدستور على أنه (يُباشر رئيس الإتحاد ...... يُعين رئيس وزراء الإتحاد .... بموافقة المجلس الأعلى ....) . على ذلك أن قرار الرئيس القاضي باختيار رئيس مجلس الوزراء يبقى موقوف على موافقة المجلس الأعلى ، وهي مسألة نراها منطقية بلحاظ أن رئاسة مجلس الوزراء تُعد مِن المناصب السيادية الهامة التي لابُد مِن التوافق عليها أو اقترانها بموافقة وتأييد كل الإمارات ، ويُعد المجلس الأعلى للإتحاد أفضل مُعبر عن إرادة الإمارات .

ونرى أن نص المادة (5/54) من الدستور وُلِد ميتاً ، فقد جرى العمل منذ دخول أحكام دستور سنة1971 الإماراتي حيز النفاذ على أن

يكون حاكم دبي ، في ذات الوقت نائباً للرئيس ورئيساً لمجلس الوزراء ، فقد تناوب على هذا المنصب كُل مِن :-

رئيس مجلس الوزراء	بداية رئاسته لمجلس الوزراء	انتهاء رئاسته لمجلس الوزراء	سبب انتهاء الرئاسة
راشد بن سعيد آل مكتوم	1970	1990	الوفاة
مكتوم بن راشد آل مكتوم	1990	2006	الوفاة
محمد بن راشد آل مكتوم	2006	---	

ولم تنتهِ ولاية أي منهم في رئاسة مجلس الوزراء إلا بالوفاة ، ما يؤكد أن ليس للرئيس واقعاً صلاحية إعفاء رئيس مجلس الوزراء ، وعلى خِلاف ما ورد في المادة (5/54) من الدستور التي نصت على أنه (يُباشر رئيس الإتحاد ...... يُعين رئيس مجلس وزراء الإتحاد ويقبل استقالته ويُعفيه من منصبه بموافقة المجلس الأعلى ....) .

وبِناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء ، يُعين الرئيس ، نواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء ويُعفيهم مِن مناصبهم ويقبل استقالتهم . وجرى العمل على أن يراعي الرئيس في اختيار الوزراء تمثيل كُل الإمارات وحسب وزن كُل إمارة وثقلها في الإتحاد .

الفرع الثاني

مُساءلة رئيس وأعضاء مجلس الوزراء

ليس للنظام الخاص نموذج مُحدد ، أو أركان ينتهي تحققها إلى وصف النظام أنه نظام خاص ، بل يرسم كُل مُشرع دستوري ملامح النظام السياسي والدستوري في الدولة . وفي مِثل هذه الدول غالباً ما يتدخل القابض على السُلطة في رسم ملامح النظام الدستوري ، بل يتدخل حتى في تفرعاته وتفاصيله .

وحيث أن المُشرع الدستوري الإماراتي تبنى النظام الخاص أسلوبا للحكم ، فقد أقام مسؤولية أعضاء مجلس الوزراء فردياً وتضامنياً أمام الرئيس والمجلس الأعلى للإتحاد . ورتب على هذه المسئولية إمكانية إعفاء رئيس مجلس الوزراء والوزراء .

وميّز في الآثار المُترتبة على هذا العزل ، إذ ينتهي عزل رئيس مجلس الوزراء إلى سقوط الحكومة بالإجمال ، أما سحب الثقة عن الوزير فتنتهي إلى إقالته واستبداله بغيره.

ولرئيس الإتحاد الطلب إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء الاستمرار في تصريف الأمور العاجلة واللازمة لإدارة الدولة حتى تكليف رئيس مجلس الوزراء أو الوزير الجديد .[1]

الفرع الثالث

أداء اليمين أمام الرئيس

على حد سواء مع الاتجاه العام للدساتير التي تُلزِم أعضاء مجلس الوزراء أداء اليمين قبل مُباشرتهم مهام عملهم . ألزم الدستور الإماراتي أعضاء مجلس الوزراء أداء اليمين أمام الرئيس [2] ، ونرى أن اختيار أداء اليمين أمام الرئيس كان مقصود بذاته ، بلحاظ أن الرئيس هو من تولى تعيين رئيس مجلس الوزراء ، بموافقة المجلس الأعلى ، وهو من له إقالته بموافقة نفس المجلس ، وهو من تولى تعيين الوزراء بِناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء وله إقالتهم بناءً على اقتراح الأخير . مِن هنا نرى أن أداء اليمين أمام الرئيس ينسجم تماماً وصلاحياته بالتعيين والإقالة .

المطلب الرابع

علاقة الرئيس بأعضاء السُلطة القضائية

[1] - م (64) من الدستور الإماراتي .
[2] - م (57) من الدستور الإماراتي .

انقسمت الدساتير المُعاصرة في تنظيمها علاقة الرئيس بالسُلطة القضائية بين اتجاهين ، اتجاه حصّن القضاء مِن تدخل السُلطة التنفيذية نصاً وواقعاً ومثّل هذا الاتجاه الديمقراطيات الدستورية ، واتجاه نص على استقلال القضاء نصاً ، وأخضعه واقعاً لتدخل السُلطة التنفيذية مِن خلال منح الأخيرة مكنة التأثير في مصيره الوظيفي تعييناً وإقالة .

والمُلاحظ أن القاسم المُشترك بين الدساتير العربية النص على استقلال القضاء ، وبِذات الاتجاه ذهب الدستور الإماراتي ، فقد نصت المادة (94) من الدستور على أنه (العدل أساس المُلك ، والقضاة مُستقلون لا سُلطان عليهم في أداء واجبهم لغير القانون وضمائرهم) . ونصت المادة (97) من الدستور على أنه (رئيس المحكمة الاتحادية العُليا وقضاتها لا يُعزلون إبان توليهم القضاء ولا تنتهي ولايتهم إلا لأحد الأسباب التالية :-

-1- الوفاة .

-2- الاستقالة .

-3- انتهاء مُدة عقود المتعاقدين مِنهم أو مُدة إعارتهم .

-4- بلوغ سِن الإحالة على التقاعد .

-5- ثبوت عجزهم عن القيام بمهام وظائفهم لأسباب صحية .

-6- الفصل التأديبي بِناءً على الأسباب والإجراءات المنصوص عليها في القانون .

-7- إسناد مناصب أخرى لهم بموافقتهم) .

وبالعودة إلى علاقة الرئيس بأعضاء السُلطة القضائية نجِد أن الدستور قصر هذه الإشارة على العلاقة مع السُلطة القضائية .

و سنبحث في هذه العلاقة تِباعاً وعلى النحو الآتي :-

الفرع الأول

إصدار مرسوم تعيين قضاة المحكمة الاتحادية العُليا

على حد سواء مع اشتراك الرئيس والمجلس الأعلى للإتحاد في مُمارسة العديد مِن الصلاحيات الهامة ، يشترك الرئيس والمجلس في تعيين قضاة المحكمة الاتحادية العُليا ، فقد نصت المادة (96) من الدستور على أنه (تُشكل المحكمة الاتحادية العُليا مِن رئيس وعدد من القُضاة لا يزيدون جميعاً على خمسة يُعينون بمرسوم يُصدره رئيس الإتحاد بعد مُصادقة المجلس الأعلى عليه ....) . ومِن استعراض نص المادة (96) يبدو جلياً أن دور الرئيس في تعيين قضاة المحكمة الاتحادية ثانوياً ، إذ يقتصر دوره على إصدار مرسوم التعيين بعد موافقة المجلس الأعلى للإتحاد ، الذي يختص واقعاً في اختيار أعضاء ورئيس المحكمة ، بلحاظ أن عنصر التوازن في تمثيل الإمارات يلعب دوراً محورياً في تشكيل المحكمة .

ومِثلما يُراعى في اختيار أعضاء المجلس الوطني الاتحادي ومجلس الوزراء الاتحادي التوازن بين الإمارات والحرص على تمثيل كُل الإمارات ، يُراعى هذا التوازن في اختيار قُضاة المحكمة الاتحادية . حيث تُمارس المحكمة دوراً محورياً في العلاقة بين الإمارات ، أو بينها وبين

الإتحاد ، إذ تفصل المحكمة في المنازعات بين الإمارات أو بينها وبين الإتحاد [1] ، كما تفصل في دستورية القوانين الاتحادية إذا ما طُعن فيها مِن قِبل إمارة أو أكثر لمُخالفتها دستور الإتحاد [2] ، وتتولى تفسير أحكام الدستور إذا ما تقدم الإتحاد أو إحدى الإمارات بهذا الطلب [3] ، وتفصل في التنازع السلبي والإيجابي بين القضاء الاتحادي وقضاء الإمارات [4] ، ومِن استعراض بعض الصلاحيات التي تضطلع بها المحكمة الاتحادية يبدو جلياً أهمية وحرص الإمارات على التمثيل فيها ، وبغير التمثيل الشامل المُتوازن ، قد تكون أحكام وقرارات المحكمة محل تشكيك واتهام بالانحياز . مِن هنا قرن الدستور الإماراتي قرار تعيين أعضاء المحكمة بموافقة المجلس الأعلى .

الفرع الثاني

أداء اليمين أمام الرئيس

إذا كان الدستور يُلزِم الرئيس ، وأعضاء مجلس الوزراء والبرلمان ، بأداء اليمين قبل مُباشرتهم مهام عملهم . فإن إلزام القُضاة بأداء اليمين أولىٰ ، إذ يتوقف على استقلال القضاء وحياديته إحقاق الحق ، والتزام كل مؤسسة دستورية حدودها وهي تُمارس صلاحياتها ، بلحاظ أن القضاء وتحديداً الأعلى منه مُناط به ضمان المحافظة على الدستور وكفالة احترامه والفصل في منازعات سُلطاته ، ومنازعات مكوناته في الدولة الاتحادية .

---

[1] - م (1/96) من الدستور الإماراتي .
[2] - م (2/96) من الدستور الإماراتي .
[3] - م (4/96) من الدستور الإماراتي .
[4] - م (7/96) من الدستور الإماراتي .

وألزم الدستور الإماراتي قُضاة المحكمة الاتحادية رئيساً وأعضاء بأداء اليمين الدستورية أمام الرئيس قبل مبُاشرة مهام عملهم ، فقد نصت المادة (98) من الدستور على أنه (يؤدي رئيس المحكمة الاتحادية العُليا وقُضاتها ، قبل مباشرة وظائفهم اليمين أمام رئيس الإتحاد ......) .

على ذلك أن أداء اليمين شرط لمُمارسة قُضاة المحكمة الاتحادية مهام عملهم ، مِثلما يكون صدور المرسوم الرئاسي شرط لاكتساب المركز القانوني الوظيفي بالنسبة لهم .

الفصل التاسع

رئيس الدولة في دستور موريتانيا لسنة 1991

خضعت موريتانيا خِلال تاريخها المُعاصر لعِدة احتلالات ، ومِن دول مُختلفة ، وكان البرتغال أول من احتلها في القرن الخامس عشر ، حيث جذبتهم تجارة الصمغ والذهب والرقيق ، فأسسوا مراكز تجارية لهم .

واستمر الاحتلال البرتغالي لموريتانيا قُرابة القرنين ، وأعقبهم في احتلال موريتانيا ، الأسبان ثم الهولنديون . وظلت تجارة الصمغ مِحور التنافس الهولندي البريطاني الفرنسي على موريتانيا .

وتطلعت فرنسا إلى احتلال موريتانيا في أعقاب احتلالها الجزائر سنة 1830 ، وكان لها ذلك ولكن بعد عِدة عقود ، فقد تمكنت مِن احتلال موريتانيا رسمياً سنة 1901 على يد (اكزافيي كوبولاني) ، الذي استغل خلاف الشيخ (سيديا) زعيم الطريقة القادرية مع الشيخ (ماء العينين) .

وأعلنت فرنسا سنة 1903 الحماية على موريتانيا ، وفي سنة 1904 أعلن رسمياً عن إلحاق موريتانيا بالسنغال ، وأنيط حكمها (بكوبولاني) الذي لُقّب بحاكم أفريقيا الغربية الفرنسية العام لموريتانيا . [1]

وفي سنة 1906 أعلن الشيخ ماء العينين الجهاد في الشمال وتمكن مِن استرداد الأدوار التي سبق وأن احتلها الفرنسيين وأعلن نفسه حاكماً عليها ، ورداً على هذا الإعلان ، عين الفرنسيون الكولونيل (غورو) بدلاً عن (كزاجني) ، فتجدد القتال سنة 1908 بين السكان والفرنسيين ، وتمكن الشيخ ماء العينين من حصار قلعه (تجكجة) ، لكن التعزيزات التي أرسلتها فرنسا تمكنت من رفع الحصار عنها ، واسترداد الأدرار سنة 1909 [2] ، بعد وفاة الشيخ ماء العينين .

خلف (هبة الله) والده في حمل راية الجهاد ، فشملت حركة جنوب المغرب الأقصى وشمال أفريقيا ، والتف حوله السوس فتمكن سنة 1912 مِن دخول مدينة مراكش وأعترف له أعيانها بالرئاسة الأمر الذي دفع الجنرال (ليوتي) المقيم العام لفرنسا بالمغرب وقائد الجيوش الفرنسية إلى إرسال قوة كبيرة بقيادة مُساعده الجنرال (مانجان) لاستعادة مراكش وموانئ الجنوب المغربي ، ولم ينسحب هبة الله إلى موريتانيا إلا بعد استيلاء القوات الفرنسية على قلعة تاردون سنة 1913 واتخاذها قاعدة للجبهة الجنوبية في المغرب .

---

[1] - المختار بن حامد ، حوادث السنين ، أربعة قرون من تاريخ موريتانيا وجوارها ، تقديم وتحقيق د.سيدي أحمد بن أحمد ، ص18 .
[2] - حماه الله ولد سالم الصادر ، تاريخ موريتانيا ، منشورات الزمن ، ص38 .

في سنة 1920 أصدرت فرنسا مرسوماً عدت بموجبه موريتانيا مُستعمرة فرنسية يحكُمها المقيم العام الفرنسي وهي جزء من أفريقيا الغربية الفرنسية وأُلحِقت إدارياً بالسنغال بعد أن قسمتها إلى عشرة دوائر ، عينت على كل دائرة مديراً فرنسياً ، ولم تتراجع المقاومة الموريتانية إلا سنة 1934 بعد قمع قبائل الرقيبات .

واتجهت السياسة الفرنسية في موريتانيا إلى محاربة العروبة والإسلام وتعميق التمييز بين البيض والسود كسبيل لزرع الفرقة بين أفراد الشعب كما عملت على نشر الثقافة واللغة الفرنسية على حِساب الثقافة واللغة العربية. [1]

ومنذ سنة 1945 بدأت الحركة الوطنية الموريتانية المُطالبة بالاستقلال تأخذ طابعاً منظماً ، فطالبت بإدخال الإصلاحات على إدارة البلاد ، كما طالبت بإنشاء المدارس ونتيجة لتعالي الأصوات المُنادية بالإصلاح ، منحت فرنسا موريتانيا سنة 1946 ، حق انتخاب مُمثل لها في المجلس الفرنسي ، وفاز بهذه الانتخابات (حرمة بن بابانا) مُقابل منافسه المُرشح الفرنسي (رازاك) حاكم منطقة الترازه . [2]

وتأسس في نفس السنة أول حزب سياسي في موريتانيا ، هو حزب الإتحاد الشعبي الموريتاني ، ونهج هذا الحزب سياسة الاعتدال والإصلاح المبنية على تقبُل الأوضاع القائمة مع العمل على تصحيحها دون إثارة حفيظة الإدارة الفرنسية ، ثم تشكل حزب منظمة الشباب الذي طالب

---

[1] - المختار بن حامد ، حياة موريتانيا ، ج3 ، الحياة السياسية ، دار المغرب الإسلامي ، 2000 ، ص41 .

[2] - حبيب الله ولد سالم ، تاريخ موريتانيا ، منشورات مكتبة الوطن العامة ، ص62 .

بالاستقلال ، وتمكن الموريتانيون سنة 1948 مِن توحيد الحزبين في حزب واحد سُمي حزب الوِفاق الموريتاني ، وعمل هذا الحزب على توحيد جهود الموريتانيين بعد أن فرقهم الاستعمار الفرنسي بسياسته الانقسامية ، لكن الحركة الوطنية الموريتانية ما لبِثت أن عادت إلى الانقسام فظهر حزب جديد هو حزب الإتحاد التقدمي الذي فاز في الانتخابات المحلية التي جرت سنة 1951 وكذلك سنة 1957 . [1]

في سنة 1958 تشكلت أول حكومة وطنية برئاسة مُختار ولد داده أحد قيادي حزب التجمع الموريتاني الذي تأسس في نفس السنة نتيجة اندماج حزب الإتحاد التقدمي مع حزب الوفاق ، وتم نقل العاصمة رسمياً من سان لويس إلى نواكشوط . ونتيجة لتسارع الأحداث في موريتانيا عرض ديغول سنة 1958 على المُستعمرات الفرنسية أما الانضمام إلى المجموعة الفرنسية حسب وصف الدستور الفرنسي أو تشكيل حكومات محلية تتمتع بالاستقلال الداخلي على أن يبقى ملف الشؤون الخارجية والدفاع والاقتصاد بيد فرنسا ، وخول المُستعمرة التي لا تقبل بأي الخيارين ، إعلان الاستقلال التام ، وفي هذه الحالة تُقطع عنها أي مساعدة إدارية أو تقنية أو مالية ، وبعد الاستفتاء على الخيارات الثلاثة اختار الشعب الموريتاني الاستقلال . [2]

وبعد إعلان الرغبة الرسمية بالاستقلال ، ظهرت عِدة دعوات تُطالب بالانضمام إلى المملكة المغربية ، وقاد هذه الدعوات حزب النهضة الذي تأسس سنة 1959 ، وأيّدت منظمة الشباب الموريتاني موقف حزب النهضة ، وكان مِن بين زعمائه (بياك بن عابدين) لكن حزب النهضة

---

[1] - المختار بن حامد – حوادث السنين – مرجع سابق - ص32 .

[2] - يحيى أبو زكريا ، موريتانيا المسلمة بين الإسلام والتغريب ، 2003 ، ص112 .

سُرعان ما تراجع عن مُطالبته بالاندماج مع الغرب وشارك بالوفد المُنتدب للمُطالبة بالانضمام إلى الأمم المُتحدة .

وصدر أول دستور فرنسي سنة 1959 ، صدقت عليه بالإجماع الجمعية الوطنية ، وفي 28 تشرين ثاني 1960 أعلن رسمياً عن استقلال موريتانيا الكامل وانفصالها عن المجموعة الفرنسية . ومنذ إعلان استقلال موريتانيا وحتى الآن مرت الحياة الدستورية والحزبية فيها بثلاث مراحل :-

المرحلة الأولى :- مرحلة الحزب الواحد وامتدت هذه المرحلة بين عامي (1960 – 1978) وتجسدت الأحادية الحزبية ، بحزب الشعب الموريتاني ، وهو ما دعا المعارضة إلى العمل الحزبي السري .

وأعتلى سدة الرئاسة خلال هذه الفترة المختار ولد داده المرشح الوحيد للرئاسة ، وانتهت هذه المرحلة بالإطاحة بالمختار ولد داده سنة 1978 على أثر الانقلاب الذي قاده العقيد مصطفى ولد محمد السالك .

المرحلة الثانية :- وامتدت هذه المرحلة بين عامي 1978 – 1991 ، وتميزت هذه المرحلة بسيطرة العسكر ، وحل حزب الشعب ، وحظر التعددية الحزبية ، ومنع كل نشاط سياسي خارج الحلقة الحكومية .

المرحلة الثالثة :- وبدأت هذه المرحلة سنة 1991. وتوصف هذه المرحلة بمرحلة المؤسسات الدستورية والتعددية الحزبية ، وخلال هذه الفترة برز دور منظمات المجتمع المدني ، والجماعات الضاغطة ، كما انطلقت الحرية الصحفية والإعلامية على نحو غير مسبوق .

وفي سنة 2005 بدأت حركة تصحيحية أطاحت بحُكم الرئيس معاوية ولد سيدي أحمد الطايع ، حيث قاد حركة الانقلاب العقيد علي ولد محمد فال ، وأعلن قادة الانقلاب أنهُم سيُسلِمون السُلطة بعد انتهاء المرحلة الانتقالية لِمن يختاره الشعب في انتخابات حُرة نزيهة .

وفي سنة 2007 جرت أول انتخابات رئاسية في تاريخ موريتانيا ، وفاز فيها محمد ولد الشيخ عبد الله ، وبعد أقل من سنة مِن انتخابه لِسدة الرئاسة أطاح قائد الأركان الخاصة محمد ولد عبد العزيز بالرئيس المُنتخب ونصّب نفسه رئيساً مؤقتاً لحين إجراء الانتخابات الرئاسية .

وفي سنة 2009 جرت الانتخابات الرئاسية التي فاز فيها محمد ولد عبد العزيز برئاسة الدولة بنسبة 52٪ من مجموع عدد المصوتين .

وجدير ذكره أن تعديل هام طرأ على دستور سنة 1991 ، في سنة 2006 حيث عُدِلت مُدة ولاية الرئيس وعدد ولاياته ، وتاريخ تسنمه مهام عمله ومن له الحق في طلب تعديل (مراجعة) الدستور .

المبحث الأول

اختيار رئيس الجمهورية وانتهاء ولايته

في الأنظمة الجمهورية ، الأصل أن ولاية الرئيس تنتهي بانتهاء المُدة المُحددة بالدستور ما لم تنتهِ استثناء قبل ذلك ، وتتباين آلية اختيار الرئيس بين الانتخاب العام المُباشر أو غير المُباشر أو بالاستفتاء ، والوسيلة الأخيرة كانت أداة لتكريس سُلطة وولاية الرئيس الذي لا يرغب بمُغادرة المنصب . واختصت بهذه الوسيلة مِن وسائل الاختيار نُظم الحُكم الشمولية ،

وهو ما يُفسر فوز الحاكم بنسبة لا تقل ربما عن 98٪ أو 99٪ مِن عدد المُصوتين .

وإذا كان الفقه يرى أن انتهاء المدة هي الآلية العادية لانتهاء ولاية الرئيس في الأنظمة الجمهورية ، فإن ذلك صحيح في الأنظمة الديمقراطية ، أما في الأنظمة الشمولية فإن الوفاة أو الانقلاب هي الوسيلة العادية لانتهاء الولاية.

وفي هذا المبحث سنتناول بالدراسة اختيار الرئيس في موريتانيا وانتهاء ولايته وعلى التفصيل الآتي :-

المطلب الأول

اختيار الرئيس

أطلق الدستور الموريتاني أكثر من وصف على رئيس الدولة ، فقد عرفته المادة (23) أنه (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة والإسلام دينه) . ونصت المادة (24) على أنه (رئيس الجمهورية هو حامي الدستور وهو الذي يُجسِد الدولة ويضمن بوصفه حاكماً السير المضطرد والمُنتظم للسُلطات العمومية وهو الضامن للاستقلال الوطني لحوزة الأراضي) .

وحددت المادة (26) من الدستور الانتخاب العام المُباشر وسيلة لاختيار الرئيس ، ويُعد الرئيس فائزاً في الانتخابات إذا حصل على الأغلبية المُطلقة لعدد المُصوتين ، وإذا لم يحصل أي مِن المرشحين على هذه الأغلبية في الدور الأول ، أُعيد التصويت في دور ثاني ، ولا يترشح لهذا الدور إلا المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات في الدور الأول . وفي

الدور الثاني يُعد المُرشح الحاصل على أعلى الأصوات هو الفائز في الانتخابات .

وحددت المادة (1/26) من الدستور مِن الدستور الشروط الواجب توافرها في المُرشح لرئاسة الجمهورية :-

أولاً- مواطناً موريتانياً :- وهذا الشرط يُعد مِن المُسلمات ، إذ تُجمِع كل دساتير العالم على عدم السماح للأجنبي بالترشح لشغل المناصب السيادية .

والمُلاحظ أن الدستور الموريتاني ساوى بين حامل الجنسية الأصلية وحاملها بالتجنس في حق الترشيح دون أن يشترط مرور مُدة مُعينة على اكتساب الجنسية .

وتشترط بعض الدساتير مرور خمسة أو عشرة سنوات على اكتساب الجنسية كشرط للترشح . ومِن الدساتير من تحظر على المُتجنس حق الترشح لرئاسة الدولة بصرف النظر عن المُدة التي مضت على تجنسه ، وتشترط في المُترشح أن يكون حامل الجنسية الأصلية بل أن بعضها يشترط أن يكون لأبوين يحملان الجنسية الأصلية ويقيناً أن لِكُل اتجاه ما يُبرره ، فمَن أجاز للمُتجنس حق الترشح ، وجد في ذلك تحقيقاً للمُساواة بين جميع المواطنين ، وإعمالاً لمبدأ العدالة فمِثلما يفرض القانون على المُتجنس الالتزامات المفروضة على حامل الجنسية الأصلية ، لابُد مِن منحه ذات الحقوق التي يتمتع بها الأخير .

أما من اشترط الجنسية الأصلية كشرط للترشُح ، انطلق في ذلك مِن مبدأ ضمان الولاء للدولة والشعب ، فولاء المُتجنس ليس ذاته ولاء حامل الجنسية الأصلية ، بلحاظ أن دوافع التجنس دائماً مراعاة المصلحة

الشخصية لا رغبة في خدمة الدولة ورعاية مصالحها . ويبقى الأمر خاضعاً للسُلطة التقديرية لِكُل دولة والسلطة المؤسِسة .

ثانياً- مُتمتعاً بالحقوق المدنية والسياسية :- وشرط التمتع بالحقوق المدنية يرتبط ارتباط لازم بالأهلية وبلوغ سِن الرشد ، إذ ليس للقاصر أو من إعترى أهليته عارض مِن العوارض الترشيح لرئاسة الدولة . وكذا من حُجِب عنه حق مُمارسة الحقوق السياسية لارتكابه مثلاً جريمة مُخِلة بالشرف أو حُكِم عليه بجناية أو جنحة ولم يُرد إليه اعتباره .

ثالثاً- ألا يقل عُمر المُترشح عن أربعين سنة ولا يزيد عن خمس وسبعون سنة في الدور الأول للانتخابات :- وهو تمييز دقيق فاليوم الواحد قد يكون حائل دون الترشيح ، فمن قلّ عُمره عن (40) سنة بيوم واحد قبل الدور الأول للانتخابات ليس له الترشح ، ويُحظر الترشح عن من بلغ (75) سنة في يوم الانتخابات بدورها الأول . ما يعني جواز الترشح لِمن قل عمره عن (75) سنة بيوم واحد في الدور الأول للانتخابات وإن بلغها في الدور الثاني.

وحسناً فعل المُشرع الدستوري حينما حدد الحد الأدنى والأعلى لِسِن الترشح ، فمِثلما يُمثل الحد الأدنى لسِن الترشح أهمية في ضمان عدم ترشح أشخاص لا يتمتعون بالخِبرة والحِنكة والاتزان ، للحد الأعلى لسِن الترشح أهمية لا تقل عن الحد الأدنى ، فمن تجاوز عُمر مُعين ليس له القدرة على الاضطلاع بمهام الرئاسة التي تتطلب جُهد عقلي وبدني وقدرة على العمل لساعات طويلة ، وإمكانية في الوقوف على مُجريات الأمور ميدانياً .

رابعاً- أن يكون مُسلِماً :- فقد نصت المادة (23) من الدستور على أن (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ، والإسلام دينه) . وشرط الإسلام شرط

واجب سواء ورد النص عليه صراحة أم لم يرِد ، بلحاظ أن المادة الأولى من الدستور تعّرف موريتانيا أنها (موريتانيا جمهورية إسلامية لا تتجزأ......) . وحيث أنها جمهورية إسلامية فلا يجوز تولية غير المُسِلم على المُسلم ، ويُفترض تحقق هذا الشرط ضمناً وابتداءً .

والملاحظ أن الدستور الموريتاني لم يُشِر لشرط التعليم أو التحصيل الأكاديمي ونرى أن النص على هذا الشرط أمر لازم ، ليس تحديداً شرط التعليم أو معرفة القراءة والكتابة ، ولكن تحديد الحد الأدنى للمؤهل العلمي ، وإذا كان المُشرع الدستوري الموريتاني يفترض شرط التعليم ويستبعد تقدم غير المُتعلم لاعتلاء سدة الرئاسة ، فإن الحد الأدنى للمؤهل العلمي يبقى يُثير الخلاف ، وكان الأولى بالمُشرع الدستوري حسم هذا الشرط بالغ الأهمية وتحديده على وجه الدِقة .

وحتى سنة (2006) كانت مُدة ولاية الرئيس سِت سنوات ، دون تحديد عدد الولايات ما يعني أن للرئيس حق الترشح لِما يشاء مِن عدد الولايات بشرط ألا يتجاوز عُمره (75) سنة . وفي سنة 2006 وبعد الإطاحة بنظام حُكم معاوية ولد سيدي أحمد الطايع سنة 2005 ، طرأ تعديل هام على نص المادة (26) والمادة (28) من الدستور ، حيث خُفِضت مُدة الولاية مِن سِت سنوات إلى خمس سنوات . وبعد أن كان للرئيس حق الترشح لِما يشاء مِن الولايات أصبح له حق الترشح لولاية واحدة فقط تعقُب ولايته الأولى . [1] على ذلك أن الحد الأقصى لمُدة ولاية الرئيس بموجب المادتين (26-28) من الدستور عشر سنوات .

---

[1] - م (28) المُعدلة من الدستور الموريتاني .

ويُثار التساؤل عن المُدة المؤقتة التي يقضيها الرئيس في سدة الرئاسة ، هل تُعد ولاية كاملة لغرض الترشح لولاية ثانية أم لا تُعد كذلك ، بلحاظ عدم قضائه مُدة خمس سنوات في سدة الرئاسة ، فضلاً عن أن الدستور يشترط الانتخاب وسيلة لاعتلاء سدة الرئاسة ، كأن يشغل رئيس مجلس الشيوخ سدة الرئاسة بموجب المادة (40) من الدستور بسبب شغور المنصب لأي سبب مِن الأسباب ، أو يحدث انقلاب يُطيح بالرئيس ويبقى الدستور قائم من ذلك ما حدث سنة 2008 ، حينما أطاح الرئيس محمد ولد عبد العزيز بسلفه المُنتخب سيدي محمد ولد الشيخ عبد الله ، فقد شغل ولد عبد العزيز سدة الرئاسة مؤقتاً للفترة (6/ آب 2008 - 15/ نيسان 2009) . وللإجابة على هذا التساؤل نرى أن للرئيس المؤقت حق الترشح لولايتين مُتتاليتين فضلاً عن مُدة الرئاسة المؤقتة ، بلحاظ أن مُدة الولاية الكاملة خمس سنوات غير منقوصة ، فضلاً عن أن الانتخاب هو آلية الوصول إلى السُلطة ، وبغير تحقق هذين الشرطين لا تُعد الولاية كاملة لغرض الترشح لولاية ثانية .

وبموجب المادة (29) يتسلم الرئيس المُنتخب مهام عمله فور انقضاء مُدة سلفه ، ولم يُحدد الدستور على وجه الدِقة تاريخ انتهاء الولاية أو موعد التسليم والاستلام وكان الأجدر بالدستور تحديد التاريخ على وجه الدِقة حسماً لأي نقاش فقهي قد يُثار بشأنه .

المطلب الثاني

انتهاء ولاية الرئيس

كما ذكرنا سابقاً أن ولاية الرئيس في النظام الجمهوري تنتهي تلقائياً بانتهاء المُدة المُحددة لها في الدستور وتنتهي استثناء بعِدة أسباب (الوفاة - الاستقالة - الإقالة - العجز الصحي - الثورة والانقلاب) . ولا تُثير بعض حالات انتهاء الولاية استثناء السؤال أو النقاش سواء جاء النص عليها صراحة في الدستور أم لم يُنص عليها ، كالوفاة والثورة والانقلاب ، فهذه الحالات تنتهي إلى انتهاء الولاية تلقائياً ، وتنتقل الرئاسة مؤقتاً في حالة الوفاة إلى من يُخوله الدستور هذه الصلاحية مؤقتاً ، ويعتلي قائد الانقلاب سدة الرئاسة محل الرئيس المخلوع.

أما في حالة الاستقالة والإقالة والعجز الصحي ، فإن الأمر يحتاج للتنظيم الدستوري الدقيق حسماً لأي خِلاف قد يُثار بشأن مسألة لم يجرِ تنظيمها صراحة في الدستور .

وبالعودة إلى الدستور الموريتاني لسنة 1991 المُعدل نجِد أن المُشرع الدستوري اكتفى بالإشارة في المادة (40) منه إلى (في حالة شغور أو مانع اعتبره المجلس الدستوري نهائياً ، يتولى ، رئيس مجلس الشيوخ نيابة رئيس الجمهورية لتسيير الشؤون الجارية) . وينصرف معنى المانع هُنا إلى الوفاة ، العجز النهائي ، الاستقالة ، الإقالة ، الثورة والانقلاب ، وباستثناء الوفاة والانقلاب ، تبقى كُل الحالات الأخرى بحاجة للمعالجة التشريعية ، وكان الأولى تنظيم كُل حالة من الحالات بصورة مُفصلة .

الفرع الأول

الــوفــاة

تنتهي ولاية الرئيس تِلقائياً بالوفاة ، سواء كانت طبيعية أم استثنائية بالاغتيال ، ومنذ إعلان استقلال موريتانيا سنة 1960 وحتى الآن (2016) لم تنتهِ ولاية أي رئيس بالوفاة .

الفرع الثاني

الاستقالة

لم يُنظم الدستور الموريتاني النافذ حالة استقالة الرئيس ، وكان حرياً بالمُشرع الدستوري النص على هذه الحالة صراحة وتحديد الجهة التي تُقدم لها ، وصلاحيتها ، بالقبول أو الرفض والحكم لو تم رفض الاستقالة ، ومدى جواز تقديمها ثانية بعد رفضها والمُدة التي تُقدم فيها ؟ وتبقى هذه التساؤلات وكما ذكرنا سابقاً تُثير الخلاف والنقاش الفقهي .

ومنذ إعلان الاستقلال وحتى اليوم نزل عن سدة الرئاسة عِدة رؤساء بداعي الاستقالة ، منها ما كان بالإكراه وهذا النوع هو أقرب للإقالة

منه للاستقالة وإن اتخذ مظهر الاستقالة ، ولم ينزل عن سدة الرئاسة طواعية إلا الرئيس المؤقت العقيد علي ولد محمد فال .

الرئيس	تاريخ تولي الرئاسة	تاريخ انتهاء الولاية	سبب انتهاء الولاية
العقيد المصطفى ولد محمد السلك	10 حزيران 1978	3 تموز 1979	استقالة إجبارية
العقيد محمد محمود ولد لولي	3 تموز 1979	4 كانون ثاني 1980	استقالة إجبارية
العقيد إعلي ولد محمد فال	3 آب 2005	19 نيسان 2007	استقالة طوعية

الفرع الثالث

العجز الصحي النهائي

يُعد العجز الصحي النهائي سبباً لشغور سدة الرئاسة ، وحسماً للخلاف الذي قد تُثيره هذه الحالة ، ذهبت بعض الدساتير المعاصرة إلى تنظيمها صراحة وخاضت في تفاصيلها .

واللافت للنظر أن بعض الدساتير العربية حتى اليوم لم تُنظم هذه الحالة ربما لاستبعاد حدوثها على رأي المُشرع الدستوري . لكننا نرى أن النص عليها صراحة في الدساتير عموماً والعربية خصوصاً غدت حاجة لا غِنى عنها ، بلحاظ أن بعض الدساتير العربية لا تزال تتبنى النظام الوراثي أسلوبا للحكم ، فضلاً عن أن البعض الآخر يُجيز انتخاب الرئيس لعدد غير مُحدد من الولايات ، ناهيك عن أن أي رئيس وهو في سدة الحُكم قد يتعرض لمانع صحي يُعجزه عن الاستمرار في مُمارسة مهام عمله .

ومِن بين الدساتير العربية التي لم تُنظم العجز الصحي للرئيس ، الدستور الموريتاني لسنة 1991 ، وكان الأجدر بالمُشرع الدستوري تنظيم هذه الحالة تفصيلاً . و منذ إعلان استقلال موريتانيا سنة 1960 وحتى الآن (2016) لم تنتهِ وِلاية أي رئيس بسبب العجز الصحي النهائي .

الفرع الرابع

الإقالة

ينصرف معنى الإقالة ، إلى إنهاء ولاية الرئيس جبراً قبل انتهاء مُدة ولايته الدستورية و تتخذ هذه الحالة إحدى صورتين ، أما نزول الرئيس جبراً بداعي الانقلاب و بمظهر الاستقالة الطوعية ، أو إنهاء ولاية الرئيس بسبب إدانته بجريمة ينص عليها الدستور .

و في الدستور الموريتاني يُسأل الرئيس عن جريمة الخيانة العظمى فقط ، فقد نصت المادة (93) من الدستور على أن (لا يكون رئيس الجمهورية مسؤولاً عن أفعاله أثناء مُمارسة سُلطاته إلا في حالة الخيانة العظمى ....) .

و أناط الدستور بمجلسي البرلمان (الجمعية الوطنية - مجلس الشيوخ) صلاحية اتهام الرئيس ، على أن يصدر قرار الاتهام بالأغلبية المُطلقة للمجلسين ، و خصّ الدستور محكمة العدل السامية بصلاحية الفصل بالاتهام إدانة أو براءة .

و لم يحدث خلال التاريخ الدستوري الحديث و المعاصر لموريتانيا أن انتهت ولاية أي رئيس بسبب إدانته بالخيانة العظمى .

الفرع الخامس

الانقلاب والثورة

يُعد الانقلاب آخر أسباب انتهاء ولاية الرئيس استثناء و لا تزال القارتين ، أمريكا الجنوبية و أفريقيا ، تتصدران قارات العالم مِن حيث عدد الانقلابات العسكرية ، و تأتي موريتانيا في مُقدمة الدول الأفريقية في عدد الانقلابات العسكرية ، فمِن بين ثمانية [1] رؤساء تناوبوا على سدة الرئاسة أُطيح بأربعة منهم بانقلاب عسكري ، فضلاً عن نزول اثنين جبراً تحت ضغط التهديد بالانقلاب ، ما يعني أن ستة مِن بين ثمانية رؤساء أُطيح بِهم بانقلاب عسكري .

الرئيس	تاريخ تولي الرئاسة	تاريخ انتهاء الولاية	سبب انتهاء الولاية

[1] - تناوب على سدة الرئاسة عشرة رؤساء ، لكن اثنين منهم كانت رئاستهم استثنائية لسبب طارئ أو تكررت شخصية الرئيس ، فقد أعتلى باماما دو إمباري سدة الرئاسة استثناء للفترة من (15 نيسان 2009 و حتى 5 آب 2009) بعد تقديم محمد ولد عبد العزيز استقالته مؤقتاً تمهيداً للانتخابات الرئاسية ، أما محمد ولد عبد العزيز فقد أعتلى سدة الرئاسة أول مرة بالانقلاب على سلفه ثم استقال تمهيداً للانتخابات الرئاسية ، ثم ترشح وفاز في الانتخابات لمُدة خمس سنوات .

المختار ولد داداه	28 تشرين ثاني 1960	10 حزيران 1978	انقلاب عسكري
العقيد محمد خونه ولد هيداله	4 كانون أول 1980	12 كانون أول 1980	انقلاب عسكري
العقيد معاوية ولد سيدي أحمد الطايع	12 كانون أول 1980	3 آب 2005	انقلاب عسكري
سيدي محمد ولد الشيخ عبد الله	19 نيسان 2007	16 آب 2008	انقلاب عسكري

ولابُد مِن الإشارة إلى أن التمييز يبرز بين من يحل محل الرئيس المُنتهية ولايته استثناء ، ففي حالات (الوفاة - الإقالة - العجز الصحي) يحِل رئيس مجلس الشيوخ مؤقتاً محل الرئيس المُنتهية ولايته استثناء [1] ، أما في حالة الانقلاب ، فيحِل أحد قادة الانقلاب محل الرئيس الذي أُطيح به ولحين انتهاء الفترة الانتقالية وانتخاب الرئيس الجديد .

وجدير ذكره أن الدستور الموريتاني لم يُعالج حالة شغور سدة الرئاسة ورئاسة مجلس الشيوخ في ذات الوقت ، وهو أمر مُتوقع ويبقى يُثير الخلاف ويفتح باب الاجتهاد ، فهل تنتقل سدة الرئاسة مؤقتاً لرئيس الجمعية الوطنية ؟ أم لرئيس المجلس الدستوري أم لجهة أخرى ؟ وكان الأولى بالمُشرع الدستوري حسم هذه المسألة بالغة الخطورة .

---

[1] - م (40) من الدستور الموريتاني .

وبموجب المادة (41) من الدستور تُعلن حالة الشغور بِناء على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس الجمعية الوطنية أو الوزير الأول . ويبدو أن استبعاد رئيس مجلس الشيوخ أمر مقصود بذاته بلحاظ أنه يحل محل الرئيس المُنتهية ولايته مؤقتاً ، ومِن غير المنطق منح صلاحية طلب إعلان الشغور دفعاً للشُبه .

المبحث الثاني

صلاحيات الرئيس

تتأثر صلاحيات الرئيس تأثراً لازماً بطبيعة النظام الدستوري في الدولة ، فهي تتسِع في النظام الرئاسي والخاص والمختلط وتتراجع إلى أدنى مستوياتها في النظامين البرلماني التقليدي والمجلسي .

والملاحظ أن الدساتير العربية المُعاصرة لا تزال تسعى لتوسيع صلاحيات الرئيس وإن بدت تؤسس لأنظمتها الديمقراطية ، مُتأثرة بما كان للرئيس من صلاحيات مُطلقة في الدساتير السابقة أو خلال الحُقبة المُنصرمة .

ولم يخرج الدستور الموريتاني لسنة 1991 عن الاتجاه العام للدساتير العربية التي حرصت على إفراد الرئيس بمركز دستوري مُتميز ، سواء مِن حيث الصلاحيات أو مِن حيث التحكم بمصير السُلطتين التشريعية والتنفيذية ، مع تمتُعه بفُسحة لا بأس بها للتأثير في القضاء .

المطلب الأول

اقتراح تعديل الدستور

استخدم المُشرع الدستوري الموريتاني مصطلح المراجعة للدلالة على تعديل الدستور ، وبِذات الاتجاه ذهبت العديد من الدساتير العربية ومِن بينها الدستور المغربي ، وبموجب المادة (99) من الدستور للرئيس ولأعضاء البرلمان حق التقدم باقتراح مراجعة الدستور ، ولا يناقش اقتراح المراجعة المُقدم مِن قِبل عضو البرلمان إلا إذا وقعه على الأقل ثلث أعضاء المجلس . وفي كل الأحوال يُحال اقتراح التعديل المُقدم من الرئيس أو عضو البرلمان بعد تأييده بغالبية الثلث على الأقل إلى الجمعية الوطنية ، فإذا حصل على تأييد ثلثي أعضاء المجلس أُحيل على مجلس الشيوخ ، وإذا حصل على ذات الأغلبية أُحيل على الاستفتاء [1] ، وإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة بالأغلبية البسيطة ، عُدّ التعديل نهائياً .[2]

وللرئيس تجنب الاستفتاء الشعبي ، مِن خلال تقديم اقتراحه للبرلمان المجتمع بصيغة مؤتمر ، فإذا حصل على أغلبية ثلاثة أخماس عدد الأعضاء الحاضرين عُد نهائياً . [3]

ويلجأ الرئيس عادة لهذا الطريق إذا وجد أن الاستفتاء قد لا يصُب بصالح اقتراحه وتيقن أن الأغلبية البرلمانية الكافية ستصوت له .

---

[1] - م (99) من الدستور الموريتاني .
[2] - م (100) من الدستور الموريتاني .
[3] - م (101) من الدستور الموريتاني .

وأورد الدستور الموريتاني حظراً موضوعياً نسبياً مُطلقاً ، دون أن ينص على الحظر الزمني ، فبموجب المادة (99) من الدستور لا يجوز اقتراح تعديل كل ما يتعلق بكيان الدولة أو ينال من حوزة أراضيها أو من الصبغة الجمهورية للمؤسسات أو من الطابع التعددي الديمقراطي أو من مبدأ التناوب الديمقراطي على السُلطة ، أو مُدة ولاية الرئيس أو عدد الولايات . [1]

والملاحظ أن الدستور الموريتاني رجّح كفة الرئيس على البرلمان في اقتراح التعديل ، إذ جعل صوت الرئيس يُعادل ثلث أصوات المجلس (الجمعية الوطنية ـ مجلس الشيوخ) ، فضلاً عن أن الرئيس مُخيّر بين سلوك طريق الاستفتاء أو البرلمان أياً شاء ، في الوقت الذي يتحدد الاقتراح البرلماني بطريق الاستفتاء تحديداً .

المطلب الثاني

الاعتراض التوقيفي

بموجب المادة (70) يُصدر رئيس الجمهورية القوانين المُحالة إليه مِن قِبل البرلمان (الجمعية الوطنية ـ مجلس الشيوخ) خلال مُدة ثمانية أيام على الأقل وثلاثين يوماً على الأكثر . وللرئيس حق الاعتراض التوقيفي على القانون ، وطلب إعادته إلى البرلمان لقراءته مرة ثانية ، وللبرلمان بمجلسيه تأكيد رأيهم بالمشروع .

---

1 ـ م (99) من الدستور الموريتاني .

والملاحظ أن الدستور الموريتاني اكتفى بالأغلبية البسيطة في القراءة الثانية ولم يشترط أغلبية خاصة كما اشترطته بعض الدساتير المُعاصرة ومِن بينها الأغلب الأعم مِن الدساتير العربية ، وفي هذه الحالة يُصبح الرئيس مُلزماً بإصدار القانون . [1]

ولرئيس الجمهورية كما لرئيس مجلس الشيوخ ورئيس الجمعية الوطنية ولثلث أعضاء مجلس الشيوخ وثلث أعضاء الجمعية الوطنية ، طلب عرض القانون قبل إصداره على المجلس الدستوري لإبداء الرأي فيه إذا ثارت الشكوك بشأن دستوريته . وعلى المجلس إبداء الرأي في القانون خلال مُدة شهر من تاريخ عرضه عليه ، وفي حالة الاستعجال خلال مُدة ثمانية أيام ، وإذا أيد المجلس دستوريته أصبح الرئيس مُلزم بإصداره . [2]

المطلب الثالث

اتخاذ التدابير العاجلة

على هدي بعض الدساتير العربية التي خولت الرئيس اتخاذ الإجراءات العاجلة في الأحوال الاستثنائية ، منح الدستور الموريتاني الرئيس صلاحية اتخاذ التدابير اللازمة لحماية أمن الدولة واستقرارها ، دون أن يُحدد هذه الإجراءات ، واشترط لتحقق حالة الاستعجال والضرورة المنصوص عليها في المادة (39) تحقق الشروط الآتية :-

---

[1] - م (32-70) من الدستور الموريتاني .

[2] - م (2/86) من الدستور الموريتاني .

أولاً- حدوث خطر وشيك الوقوع :- تقترن حالة الاستعجال اقتران لازم بالظروف الاستثنائية ، وتحديداً بحدوث خطر وشيك الوقوع .

والملاحظ أن الدستور الموريتاني لم يشترط في الخطر أن يكون جسيماً أو أن الآثار المُترتبة عليه جسيمة لا يُمكن تداركها إلا بالصلاحيات الاستثنائية الممنوحة للرئيس ، ما يعني أن تقدير حجم الخطر متروك للسُلطة التقديرية للرئيس ولا مُعقب عليه في ذلك .

أما كون الخطر وشيك الوقوع ، فينصرف إلى ذلك الخطر الذي شارف على الوقوع ولا تفصله عن الحدوث الفعلي سِوى وقت مُحدد أو مسافة بسيطة ، أو أنه وقع ولم ينته . ويخول الرئيس صلاحية اتخاذ الإجراءات العاجلة للحد مِن آثاره أو تحديد منطقته ، وتحديد كون الخطر وشيكاً أو بعيداً مُناط بالسُلطة التقديرية للرئيس أيضاً .

ثانياً- استشارة الوزير الأول ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ ورئيس المجلس الدستوري :- والاستشارة الواردة في المادة (39) من الدستور إلزامية ليس للرئيس تجاوزها واللجوء إلى اتخاذ التدابير العاجلة مُباشرة . ويقيناً أن الدستور لم يُلزِم الرئيس بالاستشارة الإلزامية إلا مراعاة لخطورة الآثار المُترتبة على اتخاذ التدابير العاجلة .

والمُلاحظ أن المادة (39) تُلزِم الرئيس باستشارة رؤساء كافة السُلطات (التنفيذية - التشريعية - السياسية) (مجلس الوزراء - البرلمان - المجلس الدستوري) ما يعني الرغبة في إحاطة القرار بالرأي والمشورة من كافة جوانبه وإشباعه بحثاً قبل الإعلان بلحاظ خطورته .

ثالثاً- أن يهدد الخطر الأمن والاستقرار أو السير المنتظم للسُلطات العمومية :- لم يكتفِ الدستور الموريتاني في أن يكون الخطر وشيك ، لكنه اشترط فيه أن يُهدد الأمن والاستقرار الوطني وحوزة البلاد ، ويُعرقل السير المُنتظم للسُلطات العمومية الدستورية.

والملاحظ أن المصطلحات الواردة في المادة (39) من الدستور الموريتاني تتسِم بالعمومية والإطلاق (الأمن الاستقلال - السير المنتظم للسُلطات العمومية) . ويبدو أن هذا الإطلاق مقصود بذاته كي يفسح المجال واسع للرئيس والسُلطات التي يجري استشارتها ، لاتخاذ التدابير العاجلة بلحاظ أن بعض الآثار المُترتبة على الخطر الجسيم لا يُمكن تلافيها ، أو أن تجاوزها يحتاج لفترة طويلة .

رابعاً- إطلاع الأمة على الإجراءات المُتخذة بخِطاب موجه لها :- دأبت بعض الدساتير التي خولت الرئيس صلاحية اتخاذ التدابير العاجلة ، على إلزامه بعرض التدابير المُتخذة على البرلمان خِلال مُدة مُعينة لإبداء الرأي فيها قبولاً أو رفضاً . فقبولها يعني صيرورتها نهائياً لا يُمكن الطعن بها ، ورفضها يعني إلزام الرئيس بسحبها ، وأزالت الآثار المُترتبة عليها .

ولم يسلك الدستور الموريتاني ذات المسلك واكتفى بإلزام الرئيس بتوجيه خِطاب للأمة يُبين فيه الخطر الذي يتهدد الدولة والإجراءات المُتخذة ، دون أن يكون للأمة رأي فيها ما يعني بالضرورة أن الإجراءات المُتخذة مِن قِبل الرئيس في حالة الخطر نهائية لا يُمكن الطعن بها أو رفضها . وهي مسألة غاية في الخطورة ، ولا يُمكن بِحال من الأحوال الاستعاضة عن

موافقة البرلمان أو الشعب بالاستشارة القبلية ، فهي استشارة تسبق الإجراء ، لا استشارة على الإجراءات المُتخذة .

خامساً- شرط المُدة :- المُلاحظ أن الأغلب الأعم من الدساتير التي تتبنى نظرية الضرورة تُحددها بمُدة مُعينة يلتزم الرئيس بانتهائها بالرجوع إلى البرلمان لتقرير إنهائها أو تمديدها لمُدة أخرى وِفقاً للظروف والمُستجدات وما يعرضه الرئيس .

واللافت للنظر أن الدستور الموريتاني أطلق هذه المُدة دون تحديد (تتبع هذه الإجراءات من الرغبة .... وينتهي العمل بها حسب نفس الصيغ حالما تزول الظروف المُسبِبة لها) . [1] وهو ما يزيد الخطر المُترتب على تخويل الرئيس هذه الصلاحية ، فالبرلمان في الدساتير المقارنة يبني قراره عامة بِناءً على ما يعرضه الرئيس ودرجة الخطر واستمراره أو انتهائه ، أما إطلاق يد الرئيس بإعلان حالة الضرورة واتخاذ الإجراءات العاجلة دون رقابة أو تحديد هو أمر محل نظر .

وكان الأجدر بالدستور الموريتاني إلزام الرئيس بمُدة مُعينة يرجع بانتهائها إلى البرلمان بمجلسيه أو إلى كل السُلطات المُحددة في مُقدمة المادة (39) من الدستور (الوزير الأول - رئيس الجمعية الوطنية - رئيس مجلس الشيوخ - رئيس المجلس الدستوري) . وبغير هذا الإجراء قد يستبد الرئيس باستخدام صلاحياته الاستثنائية بموجب المادة (39) من الدستور .

وحظرت المادة (3/39) من الدستور حل الجمعية الوطنية خلال فترة إعلان حالة الضرورة ، ما يعني أن كل الإجراءات الأخرى مُباحة دون

---

[1] - م (1/39) من الدستور الموريتاني .

حل الجمعية الوطنية وهي صلاحيات واسعة مِن شأنها تقييد حقوق الأفراد وحُرياتهم بل اختزال كُل السُلطات في رئيس الدولة .

وقد لا يستوجب الخطر المُفترض كل هذه الإجراءات ، لاسيما أن الدستور الموريتاني لم يشترط فيه أن يكون جسيماً .

المطلب الرابع

إعلان الأحكام العرفية وحالة الطوارئ

لم يكتفِ الدستور الموريتاني بتخويل الرئيس صلاحية اتخاذ التدابير العاجلة في حالة الخطر الذي يتهدد أمن والاستقلال الدولة والسير العادي للمؤسسات العمومية ، لكن خوله صلاحية إعلان الأحكام العرفية وحالة الطوارئ ، دون أن يكون مُلزماً بالرجوع إلى أي مؤسسة دستورية ، على ذلك أن صلاحية الرئيس هذه صلاحية مُطلقة دون قيد أو شرط (الأحكام العرفية وحالة الطوارئ يُقِرها رئيس الجمهورية لمُدة ثلاثين يوماً...). وإذا انقضت مُدة الثلاثين يوماً ورأى الرئيس أن الظروف الاستثنائية تستوجب تمديد المدة في هذه الحالة على الرئيس العودة إلى البرلمان بمجلسيه لاتخاذ القرار بالتمديد أو رفضه ، وإذا لم يكُن البرلمان مُنعقداً ، التئم بجلسة استثنائية لاتخاذ القرار المُناسب .

وأحالت المادة (71) من الدستور على القانون ، تحديد صلاحيات الرئيس بمُقتضى الأحكام العرفية وحالة الطوارئ . وبصفة عامة يُمارس الرئيس بموجب الدستور الموريتاني صلاحيات استثنائية غاية في الأهمية والخطورة ، ومِن شأن هذه الصلاحيات تقييد حقوق الأفراد وحرياتهم وتركيز الصلاحيات بيد الرئيس بداعي الظروف الاستثنائية .

المطلب الخامس

الصلاحيات ذات الطابع الدولي

لا يكاد أي دستور من الدساتير يحجب مُمارسة بعض الصلاحيات ذات الطابع الدولي عن رئيس الدولة . لكن الدساتير تتباين في تحديد مديات المساحة الممنوحة لرئيس الدولة ، بين من يفسح المجال واسعاً للرئيس حتى يصل الأمر حد التحكم بإدارة ملف الشؤون الخارجية . وبين من يُحدد هذا الدور في أضيق نِطاق له ، فلا يخوله سِوى صلاحيات شكلية تقتصر مثلاً على إصدار المعاهدة التي يُصادق عليها البرلمان أو استقبال المبعوثين الأجانب .

وتبنى الدستور الموريتاني الاتجاه الأول ، حيث منح الرئيس مساحة واسعة في إدارة ملف الشؤون الخارجية ، وعلى التفصيل الآتي :-

الفرع الأول

رسم السياسة الخارجية

خول الدستور الموريتاني رئيس الدولة صلاحية غاية في الأهمية والخطورة ، وربما كانت هذه الصلاحية مِن بقايا وآثار الأنظمة الشمولية والدكتاتورية ، فقد نصت المادة (30) من الدستور على أنه (يُحدد رئيس الجمهورية السياسة الخارجية للأمة ..... ويسهر على تطبيقها) . والواقع أن هذه الصلاحية تُقرن سياسة الدولة الخارجية ونجاحها أو إخفاقها بإرادة الرئيس دون أن يُشاركه في رسم هذه السياسة سُلطة أخرى .

وفيما مضى كان تخويل الرئيس هذه الصلاحية أمر مُبرر بلحاظ الصلاحيات المُطلقة المُخولة له بموجب الدستور ، فالرئيس بموجب الأنظمة الشمولية راسم السياسة ، وما باقي المؤسسات سِوى أدوات تنفيذية .

ومع انتشار الجمهوريات الديمقراطية والملكيات الدستورية تقيدت صلاحيات الرئيس ، وأصبحت محكومة بدستور يخضع تطبيق أحكامه لرقابة القضاء أو المجلس السياسي (الدستوري) . وينضوي تحت مصطلح السياسة الخارجية ، إقامة العلاقات الدبلوماسية وقطعها ، وتطويرها وتنميتها ، والاعتراف بالدول والحكومات ، والانضمام للمنظمات والتكتلات الدولية والإقليمية وتحديد حجم تمثيل الدولة لدى الدول الأخرى ، وفتح السفارات والمُمثليات ، واتخاذ القرارات الحاسمة تجاه القضايا الدولية والعالمية .

والمُلاحظ أن كُل جزئية من الجزئيات السالفة تُمثل بحد ذاتها تحدي للدولة ، بل أن أي قرار غير صائب فيها قد يُكلف الدولة نتائج لا يُمكن تدارك آثارها بسهولة ، وإدراكاً لخطورة هذه الآثار دأبت الدساتير المعاصرة على تخويلها للبرلمان بلحاظ أنه مُمثل الأمة ، فيه تتعدد الآراء وتغنى نقاشاً ، تُطرح على طاولته الآراء المُتباينة ، تُبّرز إيجابيات كل رأي وسلبياته . وآثاره على مصالح الدولة ، وفي ظل هذه المُناقشات يُتخذ القرار الملائم ، ومِن الدول من يُشرك الحكومة أو مجلس الوزراء مع البرلمان في اتخاذ القرار بلحاظ أن إدارة الملف الخارجي من الناحية التنفيذية مُناط بوزارة الخارجية وهي الأقدر على عكس الواقع على طاولة النقاش وفي ضوء المعطيات المطروحة يُتخذ القرار المُشترك بشأن أي مسألة ذات صِلة بسياسة الدولة الخارجية .

على ذلك أن إفراد الرئيس بإدارة ورسم السياسة الخارجية للدولة أمر محل نظر ، وكان الأجدر بالدستور الموريتاني تخويل هذه الصلاحية للبرلمان بمجلسيه ، أو للرئيس والبرلمان على وجه الاشتراك ، ضماناً لاتخاذ قرارات مدروسة بعيداً عن التسرع والرغبات الذاتية . مراعاة لخطورة وأهمية هذا الملف ، فضلاً عن انسجام هذا التوجه والمبادئ الديمقراطية .

الفرع الثاني

إمضاء المعاهدات وتصديقها

دأبت الدساتير المعاصرة على منح رئيس الدولة دور في المعاهدات الدولية ، لكن طبيعة هذا الدور ومساحته تباينت من دستور لآخر ، بين من

حدد دور الرئيس بالتوقيع وبين من وسّع هذا الدور ومدّه إلى التصديق ، وبذلك أحّل الرئيس محل البرلمان في إضفاء صِفة الإلزام على المُعاهدة .

والمُلاحظ أن الدستور الموريتاني عالج المعاهدة في أكثر من موضع منه ، فقد أوردت المادة (36) نصاً عاماً يوحي بأن صلاحية الرئيس في التوقيع على المعاهدات والمُصادقة عليها صلاحية مُطلقة دون تحديد (يُمضي رئيس الجمهورية المعاهدات ويُصدقها) . وبالعودة إلى نصوص المواد (78-80) من الدستور نجِد أن المُشرع الدستوري أورد العديد من التفاصيل ، فبموجب المادة (78) يختص البرلمان بالتصديق على مُعاهدات السِلم والإتحاد والتجارة وذات الصلة بالتنظيم الدولي وتِلك التي تُرتب التزامات مالية على الدولة وذات الطابع التشريعي والمُتعلقة بالحدود .

ومراعاة لأهمية هذا النوع من المعاهدات ، اشترط المُشرع الدستوري حصولها على تأييد أربعة أخماس الحاضرين في المجلسين ، أما المعاهدات التي يترتب عليها التنازل عن جزء من أراضي الدولة أو تبديلها أو الضم إليها ، فقد أوجب الدستور التصويت عليها بموجب استفتاء شعبي عام . [1]

ولرئيس الدولة كما لرئيسي مجلسي الشيوخ والجمعية الوطنية ولثلث أعضاء مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية اللجوء إلى المجلس الدستوري قبل التصديق على المعاهدة للطعن بمُخالفتها للدستور ، وفي هذه الحالة تتوقف إجراءات التصديق لحين التحقق من عدم المطابقة أو المخالفة

---

[1] - م (2/78) من الدستور الموريتاني .

، مع ملاحظة أن الدستور أجاز في هذه الحالة ، تعديل الدستور على نحو ينسجم وأحكام المعاهدة .[1]

وجدير ذكره أن الدستور أضفى على المعاهدة قوة أسمى من القانون العادي وأقل من الدستور ، ما يعني أن المعاهدة بعد المصادقة عليها ودخول أحكامها حيز النفاذ بالنسبة للطرفين توجب تعديل القانون الموريتاني على نحو ينسجم وأحكامها .[2]

الفرع الثالث

اعتماد سفراء الدولة في الخارج والسفراء الأجانب

على حد سواء مع المعاهدات الدولية ، لا يكاد يخلو دستور من تخويل الرئيس صلاحية مُعينة في مجال اعتماد سفراء الدولة والسفراء الأجانب ، بين من يُخول الرئيس صلاحية التعيين ، وبين من يمنحه صلاحية إصدار مرسوم التعيين فقط وقبول أوراق اعتماد السفراء الأجانب .

---

[1] - م (79) من الدستور الموريتاني .
[2] - م (80) من الدستور الموريتاني .

والمُلاحظ أن الدستور الموريتاني أورد تعبيراً عاماً يُثير النِقاش في التفسير فقد نصت المادة (35) منه على أنه (يعتمد رئيس الجمهورية السفراء والمبعوثين فوق العادة إلى الدول الأجنبية ويعتمد لديه السفراء والمبعوثون فوق العادة) . فهل أن مصطلح الاعتماد ينصرف إلى التعيين ؟ أم توقيع المرسوم فقط ؟ ونرى أن المُشرع الدستوري الموريتاني أراد التعيين والتوقيع معاً ، بدليل أنه لم ينيط صلاحية التعيين والاختيار بِأي سُلطة أخرى ، فضلاً عن أنه استخدم ذات المصطلح في قبول اعتماد السفراء الأجانب ولم يستخدم مصطلح قبول اعتماد . وكان الأولى بالمُشرع الدستوري أن يكون أكثر دِقة في اختيار المصطلحات حسماً لأي خِلاف قد يُثار بشأن تفسير النص .

المطلب السادس

الصلاحيات العسكرية

أوكلت بعض الدساتير المعاصرة للرئيس صلاحية القيادة العُليا للقوات المسلحة وتبنى هذا الاتجاه ، دساتير الأنظمة الرئاسية والخاصة ، وفي النظام البرلماني تُوكل هذه الصلاحية عادة لرئيس مجلس الوزراء باعتباره الرئيس الفِعلي للسُلطة التنفيذية .

وتبنى الدستور الموريتاني الاتجاه الأول ، حيث أوكل صلاحية القيادة العُليا للقوات المُسلحة للرئيس ، كما أناط به مُهِمة ترأس المجالس واللِجان العُليا للدفاع الوطني . ونرى أن هذه المُهِمة مُكمِلة للصلاحية الأولى وذات ارتباط مُباشر ولازم بها ، فقد نصت المادة (34) من الدستور على أنه (رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المُسلحة ويترأس المجالس واللِجان العُليا للدفاع الوطني) .

المطلب السابع

إصدار العفو وتخفيض العقوبة واستبدالها

توزعت الدساتير المعاصرة في تنظيمها حق العفو بين اتجاهين ، اتجاه خول الرئيس صلاحية العفو الخاص وتخفيف العقوبة واستبدالها ، وأوكل للبرلمان صلاحية إصدار العفو العام بقانون . ويبرز هذا التمييز انطلاقاً من اختلاف الآثار المُترتبة على نوعي العفو .

أما الاتجاه الثاني فأورد النص عاماً دون أن يُميز بين نوعي العفو ، وأوكل هذا الاتجاه للرئيس صلاحية إصدار العفو وتبنى هذا الاتجاه الدستوري الموريتاني ، فقد نصت المادة (37) من الدستور على أنه (يُمارس رئيس الجمهورية حق العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها).

والمُلاحظ أن الاتجاه الغالب من الدساتير المعاصرة ، تبنى الاتجاه الأول ، ولم يعُد من الدساتير المعاصرة من يتبنى الاتجاه الثاني إلا قِلة ، بلحاظ أن هذا الاتجاه يُمثل الدساتير التقليدية القديمة التي كانت تُحِل الرئيس محل البرلمان في مُمارسة غالبية صلاحياته ومِن بينها حق إصدار العفو

العام ، ومع انتشار المبادئ الديمقراطية ، وتبني وتطبيق مبدأ الفصل بين السُلطات عمدت الدساتير المعاصرة إلى التمييز بين نوعي العفو وحسب الاختصاص والتخصص العضوي . وكان الأولى بالدستور الموريتاني تبني الاتجاه الأول لاسيما وأنه تبنى العديد من المبادئ الديمقراطية ، ذات الأهمية الأكثر والأقل من حق العفو ، فضلاً عن أن تبني الاتجاه الثاني يوحي بعدم ديمقراطية النظام الدستوري.

المطلب الثامن

تعيين رئيس وأعضاء المجلس الإسلامي الأعلى

نص الدستور الموريتاني على أكثر من مجلس استشاري ، كان مِن بينها المجلس الإسلامي الأعلى وحيث أن الدستور حدد مُهِمة هذا المجلس بتقديم المشورة للرئيس (يُبدي المجلس رأياً حول القضايا التي يستشيره

رئيس الجمهورية فيها) [1] . فقد أفرده بصلاحية اختيار رئيس وأعضاء المجلس ، ونرى أن هذه الصلاحية تنسجم والمهمة الموكلة للمجلس ، بلحاظ أن الاختيار في هذه الحالة يعتمد الثقة وحسن الظن بقدرة وكفاءة رئيس وأعضاء المجلس ، بِخِلاف الحال لو كان المجلس يُقدم خدماته الاستشارية لهيئات ومؤسسات الدولة الأخرى [2] . واستكمالاً لصلاحية التعيين ، فقد أوكل الدستور للرئيس صلاحية دعوة المجلس للانعقاد لإبداء الرأي أو التداول معه بشأن قضايا مُعينة . [3]

وجدير ذكره أن عدد أعضاء المجلس خمسة برئيسهم [4] ، ولم يُحدد الدستور الشروط والمؤهلات الواجب توفرها فيهم ، ما يعني أن الأمر متروك للسُلطة التقديرية للرئيس .

المبحث الثالث

علاقة الرئيس بسُلطات الدولة الأخرى

لا يُمكن الحديث عن دستور مُعاصر لا يُقيم العلاقة بين الرئيس وباقي سُلطات الدولة فانعدام العلاقة بينهما يُعد ضربٌ من ضروب الخيال ، لكن ما يميز هذه العلاقة أنها تتأثر بطبيعة النظام الدستوري في الدولة ، فهي

[1] - م (4/94) من الدستور الموريتاني .
[2] - م (2/94) من الدستور الموريتاني .
[3] - م (3/94) من الدستور الموريتاني .
[4] - م (1/94) من الدستور الموريتاني .

تبدو أكثر صِلة ووضوحاً في الأنظمة البرلمانية والمختلطة والخاصة ، وأقل وضوحاً في النظام الرئاسي ، إذ هي تتأثر بجمود الفصل بين السُلطات أو مرونته .

ولم يخرج الدستور الموريتاني عن هذا الإجماع الدستوري العام ، فقد أقام الدستور أكثر من وجه للعلاقة بين الرئيس ومجلس الوزراء ، والبرلمان والقضاء والمجلس الدستوري ، وسنبحث في هذه العلاقة تِباعاً :-

المطلب الأول

عِلاقة الرئيس بمجلس الوزراء

بعد أن افتتح المُشرع الدستوري الباب الثاني بالنص في المادة (23) منه على أن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ، نص في المادة (25) منه على أنه (يُمارس رئيس الجمهورية السُلطة التنفيذية ويترأس مجلس الوزراء) . ويقيناً أن الاختصاص الأصيل للرئيس هو التنفيذي إلى جانب مُمارسته بعض الصلاحيات التشريعية وذات الطابع القضائي . أما ترأسه لمجلس الوزراء فينصرف هنا إلى ترأسه اجتماعات المجلس ، لا ترأسه للمجلس ذاته ، حيث أوكل الدستور هذه المُهِمة للوزير الأول . وفي حدود علاقته بمجلس الوزراء ، قصر الدستور هذه العلاقة على الجانب العضوي دون الوظيفي ، وسنبحث في أوجه هذه العلاقة تِباعاً :-

الفرع الأول

تعيين الوزير الأول وإعفائه

خول الدستور الموريتاني في المادة (2/30) منه الرئيس صلاحية اختيار الوزير الأول دون تقييده بأن يكون زعيماً لحزب الأغلبية البرلمانية أو مرشحاً عنه ، كما لم يعلّق هذا التعيين على تصويت البرلمان ومُصادقته عليه . فصلاحية الرئيس في مُمارسة هذا الاختصاص صلاحية تقديرية مُطلقة ، تعتمد على معرفة الرئيس بالمُرشح وثقته الشخصية به ، ونرى أن إطلاق هذه الصلاحية ، وعلى هذا النحو ، يتعارض والمبادئ الديمقراطية التي تقتضي إسناد هذا المنصب لزعيم الأغلبية البرلمانية أو مرشحها ، أو على الأقل تقرن هذا الاختيار بتأييد ومصادقة البرلمان ، بلحاظ أن الوزير الأول سيعمل مع البرلمان ، وعمله هذا يقتضي في الحد الأدنى وجود ثقة مُتبادلة بين الطرفين ، منشأ هذه الثقة في حدها الأدنى تصويت البرلمان على شخص المرشح .

وعلى حد سواء مع صلاحية تعيين الوزير الأول ، للرئيس صلاحية إعفائه دون تعليق ذلك على حجب الثقة عنه في البرلمان ، فضلاً عن حق الجمعية الوطنية في سحب الثقة عن الحكومة بأسرها . [1]

وتعليق المصير الوظيفي للوزير الأول والحكومة على إرادة الرئيس ، يعني تحويلها إلى أداة تنفيذية له ، أو جعلها وسيلة مِن وسائله فقط ، والخروج عن إرادة الرئيس يعني الإقالة أو التلويح بهذا السلاح .

الفرع الثاني

تعيين الوزراء و إنهاء خدماتهم بِناءً على اقتراح الوزير الأول

---

[1] - م (75) من الدستور الموريتاني .

على حد سواء مع الصلاحية المُطلقة للرئيس في اختيار الوزير الأول وإنهاء مهامه ، للرئيس تعيين الوزراء وإنهاء مهامهم بِناءً على اقتراح الوزير الأول (يُعين الوزراء باقتراح من الوزير الأول....... ينهي وظائفهم بعد استشارة الوزير الأول) . [1]

لكن ذلك لا يعني بحال مِن الأحوال أن ليس للرئيس اختيار الوزير واستبداله ، إلا بِناءً على اقتراح الوزير الأول ، فمَن يملك الأكثر يملك الأقل ، فحيث أن للرئيس اختيار الوزير الأول وإعفائه بإرادته المنفردة ، له مُمارسة ذات الصلاحية في مواجهة الوزير.

وما يؤكد ذلك أن المادة (4/30) تنص على مسؤولية الوزير الأول والوزراء أمام الرئيس ، تِلك المسئولية التي قد تنتهي إلى إقالة أي مِنهم مِن قِبل الرئيس ، عند ثبوت تقصيره أو في حالة فقدان الثقة به .

المطلب الثاني

علاقة الرئيس بالسُلطة التشريعية

تبنى الدستور الموريتاني نظام المجلسين في تشكيل البرلمان ، حيث تألف من مجلسي الشيوخ والجمعية الوطنية . [2]

---

[1] - م (2/30) من الدستور الموريتاني .

[2] - م (46) من الدستور الموريتاني .

وميّز الدستور في آلية تشكيل المجلسين ، ففي الوقت الذي يختار فيه أعضاء الجمعية الوطنية بالانتخاب الحر المُباشر [1] ، يجري اختيار أعضاء مجلس الشيوخ بالانتخاب غير المُباشر . [2] وأقام الدستور الموريتاني أكثر من وجه للعلاقة بين الرئيس والجمعية الوطنية ، وسنبحث في أوجه هذه العلاقة تِباعاً :-

الفرع الأول

حل الجمعية الوطنية

وردت الإشارة لحق رئيس الجمهورية في حل الجمعية الوطنية في موضعين من الدستور الأول في المادة (1/31) فبموجب هذه المادة للرئيس

---

[1] - م (1/47) من الدستور الموريتاني .
[2] - م (2/47) من الدستور الموريتاني .

حل الجمعية الوطنية بعد استشارة الوزير الأول ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ .

ولا تُعد الاستشارة مُلزِمة في رأيها وأن كانت مُلزِمة في إجرائها ، فللرئيس القرار النهائي بالحل وإن جاءت نتيجة الاستشارة مُعارضة أو في جزءٍ منها .

وصلاحية الرئيس بالحل مقيدة بعدم حل المجلس السابق قبل اثنا عشر شهراً [1] ، ما يعني أن ليس للرئيس بِحال من الأحوال حل أكثر من جمعية وطنية خلال السنة الواحدة .

ويقيناً أن هاجس المُشرع الدستوري في ذلك تحقيق الاستقرار البرلماني فضلاً عن تقييد سلاح الحل الذي يمتلكه الرئيس في مواجهة المجلس . وفي حالة الحل هذه تجري انتخابات المجلس الجديد خلال مُدة ثلاثون يوماً على الأقل وستين يوماً على الأكثر . [2]

ويجتمع المجلس الجديد حتماً خلال مُدة خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه [3] ، وإذا حالت الظروف دون اجتماع المجلس خلال هذه المُدة ، تُمدد فترة الانعقاد لمُدة عشرين يوماً . [4]

أما الموضع الثاني من الدستور الذي وردت فيه الإشارة لحق الرئيس بالحل ، هو في المادة (77) من الدستور ، فبموجب المادة (1/77) من الدستور للرئيس بعد استشارة رئيس الجمعية الوطنية حل الجمعية ، إذا

---

[1] - م (5/31) من الدستور الموريتاني .
[2] - م (2/31) من الدستور الموريتاني .
[3] - م (3/31) من الدستور الموريتاني .
[4] - م (4/31) من الدستور الموريتاني .

كانت هناك أزمة مُستمرة بين الحكومة والجمعية ، وسبق وأن تم إقالة الحكومة قبل ستة وثلاثون شهراً أو أقل على أثر تصويت بحجب الثقة أو ملتمس الرقابة [1] ، وفي هذه الحالة يجري انتخاب المجلس الجديد خلال مُدة أربعين يوماً [2] ، وتجتمع الجمعية وجوباً خلال مُدة ثلاثة أسابيع من تاريخ انتخابها . [3]

وعلى الرغم من سعي المُشرع الدستوري إلى تقييد حق الرئيس بالحل أو تقنينه ، إلا أن صلاحية الرئيس تبقى في هذا المضمار واسعة ، وتُشكِل سلاحاً قوياً في مواجهة المجلس النيابي المُنتخب ، وهو ما يضعفها إلى حد كبير في مواجهة الرئيس ، وكان الأولى بالدستور تقييد هذا الحق بتقديم طلب بالحل مِن قِبل الوزير الأول أو جعل الاستشارة مُلزِمة في نتائجها لا في إجرائها فقط ، فمِن شأن هذه الإجراءات تقنين حق الحل إلى حد ما ، وإن كان هذا السلاح يبقى يُهدد المجلس المُنتخب .

الفرع الثاني

دعوة البرلمان لعقد جلسة غير عادية

لا يكاد يخلو أي دستور من الدساتير المعاصرة من النص على انعقاد البرلمان في جلسة غير عادية ، لكن ما يميز الدساتير هو تحديد الجهة التي لها الدعوة لهذه الجلسة ، وذهب الاتجاه الدستوري الغالب إلى تخويل

---

[1] - م (1/77) من الدستور الموريتاني .
[2] - م (2/77) من الدستور الموريتاني .
[3] - م (1/77) من الدستور الموريتاني .

هذه الصلاحية للرئيس والبرلمان معاً (رئيس المجلس - الأعضاء) ، ولم يخرج الدستور الموريتاني عن هذا الاتجاه العام .

فقد خولت المادة (1/53) من الدستور الرئيس وغالبية أعضاء الجمعية الوطنية ، حق الدعوة لانعقاد البرلمان في جلسة غير عادية ويُحدد جدول أعمال الجلسة سلفاً . وعلى الرغم من أن الدستور الموريتاني لم يُشِر صراحة إلى عدم جواز مناقشة غير المسائل التي مِن أجلها انعقد المجلس ، إلا أن ذلك يُفهم ضمناً من نص المادة (1/53) (للبرلمان أن يعقد دورة فوق العادة ...... حول جدول أعمال مُحدد) .

وحددت الفقرة الثانية من المادة (53) مُدة انعقاد الجلسة في حدها الأقصى بشهر واحد (لا تتجاوز مُدة الدورة فوق العادة شهراً واحداً) ، وتُفتتح الدورة وتُختتم بموجب مرسوم جمهوري . [1]

الفرع الثالث

توجيه الخطاب للبرلمان

نصت بعض الدساتير على توجيه خطاب سنوي للبرلمان ، بمُناسبة انعقاد البرلمان بدورته الجديدة ، أو بمُناسبة انعقاده السنوي . وخولت بعض الدساتير الرئيس صلاحية توجيه الرسائل والخطابات للبرلمان كُلما دعت

---

[1] - م (3/53) من الدستور الموريتاني .

الضرورة لذلك وبهذا الاتجاه أخذ الدستور الموريتاني ، فقد نصت المادة (5/30) من الدستور على أنه (يبلغ رئيس الجمهورية آراءه إلى البرلمان عن طريق خِطابات ، ولا يستدعي إبلاغه ذلك فتح أي نقاش) .

وجدير ذكره أن الدساتير تسلك أساليب مُختلفة لعرض آراء الرئيس وملاحظاته على البرلمان ، مِنها من ينص على توجيه الرسائل والخطابات ، وآخر يُخول الرئيس طلب الحضور للبرلمان لطرح ما لديه وثالث يخوله عرض نِتاج عمله على المجلس أو لِجانه ، ومِنها وكما أسلفنا من يُلزمه بتوجيه الرسائل السنوية أو الدورية ، وفي كل الأحوال فإن كل الوسائل تنتهي إلى السعي لتحقيق التعاون والتواصل بين الرئيس والبرلمان .

المطلب الثالث

علاقة الرئيس بالسُلطة القضائية

(يرأس المجلس الأعلى للقضاء)

السلطة القضـائية هـاجس الجميـع حكـام ومحكـومين ، الأول يسـعى لإخضاعها لهيمنته ، فلا تحكم وتفرد دون قضاء وسلطة خاضعة لتوجهاته ، والثاني يسعى جاهداً لضمان استقلالها أولاً من خلال النص الدسـتوري ، ثـم في ممارستها نشاطها ، فلا صيانة لحقوقه وحرياته ، ولا منع للاستبداد دون قضاء قادر على إقامة سد منيع يقي من التفرد والتحكم .

واللافت أن النص جرى في غالبية الدساتير المُعاصرة ، على استقلال السُلطة القضائية عن السُلطتين التشريعية والتنفيذية ، وعدم خضوعها وهي تُمارس نشاطها لغير القانون وبهذا الاتجاه أخذ الدستور الموريتاني فقد نصت المادة (1/89) من الدستور على أنه (السُلطة القضائية مُستقلة عن السُلطة التشريعية والسُلطة التنفيذية) . لكن العِبرة في رأينا ليس بالنص نظرياً على استقلال السُلطة القضائية ولكن بواقع التطبيق العملي ، فالنص على هذا الاستقلال أصبح اتجاه دستوري عام . لكن عدد محدود فقط من الدول يحترم هذا الاستقلال ويُضع الآليات الكفيلة بضمان حياديته وموضوعيته.

أما الدساتير التي نصت على استقلال السُلطة القضائية باعتبار ذلك من مؤشرات ديمقراطية النظام الدستوري والسياسي حسب ، فقد خولت الرئيس عادة بعض الصلاحيات التي مِن شأنها خرق هذا الاستقلال ، مِن ذلك مثلاً أناطت رئاسة المجلس الأعلى للقضاء في موريتانيا برئيس الجمهورية ، وجعل هذا الجهاز الذي يُمثل قمة الهرم القضائي مُجرد أداة مساعدة للرئيس في ضمان استقلال القضاء ، بدلاً مِن جعله الجهاز المسئول عن تحقيق هذا الاستقلال وضمانه ، فقد نصت المادة (2/89) من الدستور على أنه (رئيس

الجمهورية هو الضامن لاستقلال القضاء ويُساعده في ذلك المجلس الأعلى للقضاء الذي يرأسه) .

ويقيناً أن إسناد رئاسة المجلس للرئيس مِن شأنه إخضاع المجلس بكامله لإرادته ومِن ثم خضوع القضاء بكامل درجاته و طبقاته لأوامر الرئيس ونواهيه ، فخرق حيادية الجهاز الأعلى يعني بالضرورة خرق حيادية الأدنى وموضوعيته ، وفي ظل هذا الخضوع للسُلطة التنفيذية لا مجال للحديث عن الشرعية ودولة القانون .

ولو كان المُشرع الدستوري الموريتاني جاداً في السعي لضمان استقلال السُلطة القضائية لأسند رئاسة المجلس الأعلى للقضاء لرئيس مُستقل مِن الأسرة القضائية فضلاً عن النص صراحة على عدم جواز التدخل بعمل هذه السُلطة والنأي بها عن تدخلات السُلطة التنفيذية .

المطلب الرابع

علاقة الرئيس بالمجلس الدستوري

انقسمت الدساتير في تنظيمها لرقابة السُلطة الأعلى إلى اتجاهين ، اتجاه خول هذه الرقابة لأعلى هيأة قضائية (المحكمة العُليا - المحكمة الاتحادية - المحكمة الدستورية) وتبنى هذا الاتجاه مُعظم الدول الانجلوسكسونية والتي حذت حذوها ، واتجاه خول الرقابة لهيأة سياسية مُستقلة تشكيلاً عن باقي السُلطات (المجلس الدستوري) ، وتوصف رقابة هذا المجلس بالرقابة السياسية ، بلحاظ هيمنة الطابع السياسي على تشكيل المجلس (يتألف من عناصر غير قضائية) فضلاً عن اشتراك الرئيس والبرلمان في اختيار أعضائه ما يعني بقائه أسير الاعتبارات السياسية ، إذ

ليس لعضو المجلس الانفصال عن الجهة التي تولت اختياره ، فضلاً عن ارتباطه وتبعيته السياسية إذ يسعى رئيس الجمهورية ورئيسي مجلسي البرلمان لاختيار مُرشحيهم مِن بين أعضاء الحزب بل من بين قيادته ، وتبنى هذا الاتجاه في الرقابة ، فرنسا والدول اللاتينية وغالبية دول المغرب العربي وتلك التي خضعت للاحتلال الفرنسي .

والمُلاحظ أن الدستور الموريتاني أقام أكثر من وجه للعلاقة بين الرئيس والمجلس الدستوري ، وسنبحث في أوجه هذه العلاقة تِباعاً :-

الفرع الأول

تعيين رئيس ونصف أعضاء المجلس الدستوري

تكاد تُجمع الدساتير التي تبنت رقابة المجلس الدستوري ، على إسناد مُهِمة اختيار أعضاء المجلس لرئيس الدولة ، ولرئيس أو رئيسي مجلسي البرلمان . وبهذا الاتجاه ذهب الدستور الموريتاني ، لكن ما يُميز هذا الدستور أنه خول الرئيس صلاحية اختيار نصف أعضاء المجلس وأوكل لرئيسي مجلسي البرلمان (الجمعية الوطنية - مجلس الشيوخ) مُهِمة اختيار النصف الآخر . فقد نصت المادة (81) من الدستور على أنه (يتكون المجلس الدستوري من ستة (6) .... يُعين رئيس الجمهورية ثلاثة (3) أعضاء ويُعين رئيس الجمعية الوطنية عضوين (2) ويُعين رئيس مجلس الشيوخ عضواً واحداً (1) ......) .

وبهذا التشكيل رجّح الدستور كفة الرئيس على كفة البرلمان حينما جعل إرادة الرئيس منفرداً معادلة لإرادة رئيسي مجلسي البرلمان . ويبدو

عنصر التمييز أكثر وضوحاً بإسناد مُهمة اختيار رئاسة المجلس لرئيس الدولة ، ويقيناً أن الرئيس يختار رئيس المجلس مِن بين الأعضاء الذي اختارهم .

وبموجب المادة (5/81) من الدستور يكون صوت الرئيس مرجّح في حالة تعادل الأصوات ، ومِن استعراض تشكيل المجلس ورئاسته يبدو جلياً أن المُشرع الدستوري سعى جاهداً إلى فرض هيمنة رئيس الجمهورية عليه ، وهذا الحرص يأتي انطلاقاً من أهمية ومحورية الدور الذي يضطلع به المجلس ، إذ يتولى المجلس المهام الآتية :-

أولاً- إقرار صحة انتخاب رئيس الجمهورية والفصل في الدعاوىٰ والطعون المُقدمة بشأنه وإعلان نتائج الانتخابات . [1]

ثانياً- البت بالطعون المُقدمة بصحة انتخاب النواب والشيوخ . [2]

ثالثا- الإشراف على الاستفتاء الشعبي وإعلان نتائجه . [3]

رابعاً- تدقيق القوانين النظامية ، والنظام الداخلي لمجلسي البرلمان قبل تنفيذها للتحقق من مدى مُطابقتها للدستور . [4]

خامساً- تدقيق القوانين العادية قبل إصدارها ، بِناءً على طلب رئيس الجمهورية أو رئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ أو ثلث أعضاء الجمعية الوطنية أو ثلث أعضاء مجلس الشيوخ . [1]

---

[1] - م (83) من الدستور الموريتاني .
[2] - م (84) من الدستور الموريتاني .
[3] - م (85) من الدستور الموريتاني .
[4] - م (1/86) من الدستور الموريتاني .

وأضفى الدستور الموريتاني على قرارات المجلس حجية الحكم المقضي به [2] ، وعدّه قراراً نهائياً لا يجوز الطعن به لدى أي جهة أخرى ، وعلى كافة السُلطات الالتزام به .[3]

على ذلك أن الهيمنة على المجلس أو التحكم بقراراته يعني مد سُلطات الرئيس إلى العديد من المفاصل السياسية والتشريعية ، وما يزيد من أهمية قرارات المجلس أنها نهائية لا يُمكن الطعن بها لدى أي جهة أخرى سياسية أو قضائية .

الفرع الثاني

أداء الرئيس اليمين أمام المجلس الدستوري

تُجمِع الدساتير المعاصرة وكما أسلفنا على إلزام الرئيس بأداء اليمين الدستورية قبل مُمارسة مهام عمله ، وتبنت الدساتير اتجاهات مُختلفة في تحديد الجهة التي يؤدي الرئيس أمامها اليمين .

فبموجب المادة (29) من الدستور الموريتاني يؤدي الرئيس اليمين أمام المجلس الدستوري بحضور مكتب الجمعية الوطنية ومكتب مجلس الشيوخ ورئيس المحكمة العُليا ورئيس المجلس الإسلامي الأعلى .

على ذلك أن الدستور الموريتاني أشرك أكثر من جهة في حضور مراسم أداء اليمين الدستورية ، بعد أن أسند هذه المُهِمة لجهة رئيسية

---

[1] - م (2/86) من الدستور الموريتاني .
[2] - م (2/87) من الدستور الموريتاني .
[3] - م (3/87) من الدستور الموريتاني .

(المجلس الدستوري) ، لكن حضور الجهات الأخرى أمر إلزامي وليس حضور اختياري (...... يؤدي اليمين أمام المجلس الدستوري بحضور مكتب ....) . ما يعني أن عدم حضور أي جهة من الجهات المذكورة في المادة (29) ينتهي إلى بُطلان اليمين أو عدم صحته .

وحسناً فعل المُشرع الدستوري الموريتاني فيما ذهب إليه ، فبدلاً من أداء اليمين أمام جهة واحدة فقط ، يؤدي الرئيس اليمين أمام الجهة السياسية (المجلس الدستوري - مكتبي الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) والجهة القضائية والاستشارية (المجلس الإسلامي الأعلى) وبذلك ضمن الدستور تمثيل المكونات الرئيسية في حضور مراسم أداء اليمين .

الفصل العاشر

رئيس الجمهورية في دستور السودان لسنة 2005

منذ نهاية القرن الثامن عشر وبداية القرن التاسع عشر ، والتنافس البريطاني الفرنسي على مصر في أوجه ، حيث بدأت الحملة الفرنسية على

مصر سنة 1798 ، ولم يستتب الوضع الأمني إلا بعد الصلح مع بريطانيا سنة 1802 .

لكن هذا الصلح لم ينه الأطماع البريطانية بمصر ، فقد أعادت بريطانيا كرتها لاحتلال مصر سنة 1807 بحملة فريزر ، لكن هذه المحاولة فشلت هي الأخرى بفعل قوة المقاومة الشعبية في رشيد . وكانت هذه المحاولة البريطانية جرس إنذار لمحمد علي باشا لتحصين مصر ، فسعى جاهداً لتوسيع رقعة حُكمه إلى الحجاز شرقاً وليبيا غرباً والسودان جنوباً ، وهو ما شكّل تهديداً للإمبراطورية العثمانية ذاتها . [1]

ومنذ سنة 1811 وحتى سنة 1818 انشغل محمد علي باشا باحتلال الحجاز ، وتمكن سنة 1818 من هزيمة السعوديين واتجه غرباً نحو واحة سيوه سنة 1820 . وفي نفس العام قاد إسماعيل محمد علي باشا حملة عسكرية للسيطرة على السودان ، وتألف جيشه من خليط من المرتزقة الأتراك و الأرناؤوط و المغاربة ، و لم يكن مِن بين الجيش مصريّ الجنسية ، وتمكن إسماعيل باشا بهذا الجيش مِن احتلال شمال السودان.[2] واتجه بعد ذلك إلى سنار عاصمة الفونج وأرسل إلى الوزير محمد ود عدلان سلطان سنار رسالة طلب فيها مُبايعة الخليفة العثماني ، إلا أن الوزير محمد ود عدلان أصرّ على مقاومة حملة إسماعيل باشا . وقبل هزيمة جيشه على يد إسماعيل باشا قُتل على يد أبناء عمومته بفعل الخلافات العشائرية .

---

[1] - نعوم شقير – جغرافية وتاريخ السودان – دار عزة للنشر والتوزيع – الخرطوم – 2007 – ص18.
[2] - محمد فؤاد شكري – مصر والسيادة على السودان – الوضع التاريخي للمسألة – ص21 .

خلفه في السلطنة الأرباب عبد الله ، الوزير الجديد والذي بدأ ولايته بالتفاوض مع إسماعيل باشا ثم مُبايعته خليفة للمسلمين ، وتنازل عن السلطنة في 13 حزيران 1821.[1]

بعد سقوط سنار ، أرسل إسماعيل باشا جيشاً آخر بقيادة صهره محمد بيك الدفتردار لضم غرب السودان (كروفان - دارفور) وتمكن الدفتردار من إجتياح كروفان دون مقاومة تُذكر لكنه لم يتمكن من إخضاع دارفور . وفي كانون الأول 1822 قُتل إسماعيل بن محمد علي باشا على يد الجعليين الذي أضرموا النار بالقش ، فمات إسماعيل باشا وغالبية مرافقيه اختناقاً وحرقاً .

خلفه في الحُكم وإدارة الجيش التركي في السودان ابنه محمد علي باشا الذي عمل على تهدئة الأوضاع المُتوترة في السودان بفعل البطش الذي مارسه والده اتجاه الجيش والشعب . [2]

قسّم محمد علي باشا السودان إدارياً إلى سِتة مديريات (دنقلا ، بربر ، الخرطوم ، سنار ، كروفان ، فازوغلي) ، ثم ضم إليها مُديرية التاكا في الشرق فأصبحت المديرية السابعة.

وفي سنة 1834 أطلق محمد علي باشا على حاكم السودان لقب الحكمدار وأسند إليه الصلاحيات الإدارية والتشريعية والتنفيذية والعسكرية [3] ، ومع خشيته من تزايد نفوذ الحكمدار (أحمد باشا شركس) ، الذي سعىٰ

---

[1] - د.محمد محمود السروجي – دراسات في تاريخ مصر و السودان الحديث و المعاصر – ص56 .
[2] - نعوم شقير – مرجع سابق – ص23 .
[3] - د.محمد محمود السروجي – مرجع سابق – ص61 .

للاستقلال بالسودان بفرمان من الباب العالي. استبدل محمد علي باشا لقب الحكمدار سنة 1843 بلقب المنظم ، الذي كانت حدود صلاحياته تنفيذ ما يصدر إليه مِن أوامر دون الاستقلال باتخاذها .

خلف محمد علي باشا في الحُكم ، الخديوي عباس حلمي الأول سنة 1848 ، الذي صرف جل اهتمامه للنواحي الإدارية ، حيث أعاد تنظيم التقسيمات الإدارية ، وأنشأ المدارس في الخرطوم سنة 1853 ونشّط التجارة الأوروبية في السودان ، وأرسل الكثير من الموظفين والمحاسبين إلى الغرب لتدريبهم على النظم الإدارية والمحاسبية الحديثة . [1]

أعقب الخديوي إسماعيل في الحكم سنة 1854 محمد سعيد باشا ، الذي واصل الإصلاحات الإدارية التي بدئها سلفه ، وعمد إلى إشراك السودانيين في الحُكم ، وأنشأ الحكومات المحلية وأدخل النظام اللامركزي أسلوبا للإدارة ، وحارب تجارة الرقيق ، وألغى مرة أخرى الحكمدارية كسبيل لتعزيز الصلاحيات الإدارية لا تقويضها ، وعزز صلاحيات مشايخ القبائل وأناط بِهِم صلاحية جمع الضرائب . [2]

وفي سنة 1863 تولى الحُكم إسماعيل باشا الثاني الذي بدأ ولايته باستحداث نظام إداري جديد ، نظراً لِما أفرزه النظام السابق مِن أخطاء إدارية جمّه ، وعمد إلى توسيع التعليم الابتدائي أفقياً ، واهتم بقطاعي الزراعة والمواصلات .

---

[1] - محمد فؤاد شكري – مرجع سابق – ص26 .
[2] - نعوم شقير – مرجع سابق – ص31 .

واتفق مع الرحالة صمؤيل بيكر على الاتجاه صوب حوض النيل ، وكانت تِلك بداية دخول الإنجليز إلى السودان ، وتمكن إسماعيل باشا الثاني بمعونة صموئيل بيكر من التوسع جنوباً بعد معارك ضارية مع القبائل .

وخلف صموئيل بيكر في العمل مع إسماعيل باشا الثاني الضابط الإنجليزي تشارلز جورج غردون الذي نجح في مُهمته أكثر من سلفه نظراً لتقربه من القبائل ، وتعامله معهم بطريقة وِدية ومُحاربته تجارة الرقيق .[1] ويُشير المؤرخون إلى أن بداية حركة استقلال السودان تعود للشيخ محمد أحمد المهدي الذي عُرِف بورعه وتديُنه وتواضعه ، حتى غدا أحد قادة الحركة الصوفية في السودان ، وهو ما سهل نشر دعوته الجهادية لنيل الاستقلال ، واتخذ من كروفان منطلقاً لدعوته الجهادية ، وهو ما دعا الحكمدار لتجهيز حملة عسكرية لقتاله ، في آب سنة 1881 إلا أن المهدي وأنصاره تمكنوا من هزيمة الجيش ، فكانت أول هزيمة لجيش الحكومة منذ الاحتلال المصري التركي ، وحاول راشد بك أيمن حاكم فشوده مفاجئة المهدي بحملة عسكرية على معقله في جبال النوبة التي لجأ إليها المهدي بعد هزيمة الجيش في المعركة الأولى إلا أن المهدي تمكن من هزيمة حملة راشد بك أيمن وهو ما عزز قدراته العسكرية وعمل على زيادة الالتفاف الشعبي حوله .

وعلى أثر هذه الهزيمة أرسل الحكمدار إلى مصر طلباً للمساعدة العسكرية ، إلا أن أحمد عرابي تردد في إرسال أي قوة عسكرية تحسُباً لأي

---

1 - عبد الرحمن علي طه ، السودان للسودانيين ، طمع فنزاع ووثبة فجهاد ، تحقيق فدوه عبد الرحمن علي طه ، دار جامعة الخرطوم للنشر ، 1992 ، ص61 .

هجوم إنجليزي على مصر ، وهو ما فسح المجال أمام الشيخ المهدي لزيادة الحشد لدعوته وجيشه . [1]

وفي أيار/ مايو 1882 ، أرسل الحكمدار حملة عسكرية بقيادة يوسف باشا الشلالي لقتال الشيخ المهدي في منطقة قدير وانتهت هذه المعركة أيضاً بهزيمة الجيش واستثمر المهدي بطش الحكومة وزيادة الضرائب لضم المزيد من المتذمرين إلى جيشه الذي أصبح يؤرق الحكومة والإنجليز . وعلى الرغم مِن الانتصارات التي حققها المهدي إلا أن حركته ظلت محلية محدودة دون أن تتمكن من تحرير السودان . [2]

ويذهب المؤرخون إلى أن الحركة التي أسست لاستقلال السودان كانت سنة 1938 ، حيث نادىٰ مؤتمر الخريجين بتصفية الاستعمار ، ومنح السودانيين حق تقرير المصير . ونتيجة لتنامي هذه الحركة اضطرت الحكومة المصرية والإنجليزية سنة 1995 للتفاوض مع مُمثلي الحركة لتشكيل لجنة دولية تتولى الإشراف على حق تقرير المصير في السودان [3] ، وتشكلت هذه اللجنة فيما بعد مِن كُل من الباكستان والسويد والهند وتشكوسلفاكيا وسويسرا والنرويج ويوغوسلافيا السابقة . واجتمع البرلمان السوداني وحدد أربعة مطالب تمثلت بإعلان الاستقلال ، وإقامة الفيدرالية في الجنوب ، وتشكيل لجنة السيادة ، وتشكيل جمعية تأسيسية .

---

[1] - نعوم شقير – مرجع سابق – ص38 .
[2] - محمد فؤاد شكري – مرجع سابق – ص33 .
[3] - نوال عبد العزيز مهدي راضي – مصر و السودان في مُفترق طرق – 1953 – 1956 – ص21 .

وبعد مفاوضات طويلة أعلن استقلال السودان في كانون ثاني/ يناير 1956 وأُجّل إعلان الفيدرالية في الجنوب ، ورُفع في نفس اليوم علم الجمهورية السودانية بعد إنزال علمي بريطانيا ومصر . [1]

المبحث الأول

اختيار رئيس الجمهورية وانتهاء ولايته

منذ إعلان استقلال السودان سنة 1956 والنظام الجمهوري الخاص هو أسلوب الحُكم المُتّبع ، ويبدو أن إتباع الأسلوب الخاص في إدارة الدولة أمر مُبرر في السودان بلحاظ عدم الاستقرار السياسي والدستوري الذي خيّم على السودان منذ الاستقلال وحتى اليوم. فتاريخ السودان بعد إعلان الاستقلال سلسلة من الانقلابات العسكرية والثورات ، بدأت بانقلاب الفريق إبراهيم عبود سنة 1958 على رئيس مجلس السيادة د.عبد الفتاح المغربي ، ونجح هذا الانقلاب في إيصال إبراهيم عبود لرئاسة الدولة .

وخِلال فترة حُكم عبود وقعت عِدة محاولات للانقلاب عليه ، أبرزها محاولة انقلاب اللواء أحمد عبد الوهاب سنة 1960 وفشل هذا الانقلاب بالإطاحة بحُكم عبود ، ثم محاولة الانقلاب التي قادها أول أمين عام لجماعة الأخوان المسلمين في السودان ، الرشيد طاهر بكر سنة1963 وفشلت هذه المحاولة أيضاً ، ثم المحاولة التي قادها صغار الضباط (الضباط الأحرار) وفشلت هذه المحاولة كسابقاتها .

---

1 - فدوه عبد الرحمن علي طه ، مصر والسودان ، الاحتلال العسكري ، المجلد السادس ، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم ، تونس ، 2008 ، ص485 – 504 .

وفي 12 تشرين الأول/ أكتوبر 1964 حدثت أول ثورة شعبية في السودان واتخذت من جامعة الخرطوم مُنطلقاً لها ونجحت هذه الثورة في الإطاحة بحُكم الفريق إبراهيم عبود . وتشكل على أثر ذلك مجلس سيادة ترأسه إسماعيل الأزهري ، قاد البلاد حتى سنة 1969 حيث نجح العقيد جعفر محمد نميري من اعتلاء سدة الرئاسة على أثر نجاح الانقلاب العسكري الذي قاده مع مجموعة من الضباط بمُشاركة الحزب الشيوعي السوداني والقوميين العرب .

وخلال فترة حُكم نميري المُمتدة بين عامي 1969 – 1985 وقعت ثلاث محاولات انقلابية ، الأولى سنة 1971 بقيادة الرائد هشام العطا ، ونجح قادة الانقلاب في الاستيلاء على السُلطة ، لكن العقيد نميري تمكن من استعادة السُلطة بمُساندة العقيد معمر القذافي ، وأعدم جميع الضباط الذين شاركوا في الانقلاب . وفي 5 أب/ أغسطس 1975 قاد المُقدم حسن حسين محاولة انقلاب فشلت في إزاحة نميري عن السُلطة وانتهت بإعدامه رمياً بالرصاص .

وفي 2 تموز 1977 قاد العميد محمد نور سعد محاولة انقلاب عُرِفت (بغزو المرتزقة) ، حيث جرت بدعم من الجبهة الوطنية المعارضة في الخارج وضمت في عضويتها ، حزب الأمة والإتحاد الديمقراطي وجبهة الميثاق الإسلامي وبدعم من العقيد معمر القذافي . وفشلت هذه المحاولة أيضاً في الإطاحة بحُكم جعفر نميري .

وفي 6 نيسان/ أبريل 1985 حدثت ثورة شعبية طالبت بإنهاء حُكم نميري ، الذي كان في رحلة علاج في الولايات المُتحدة ، وقاد الجماهير في

هذه الثورة وزير الدفاع المشير حسن عبد الرحمن سوار الذهب ، الذي تسلم رئاسة الدولة لمُدة عام فقط وسلم الحُكم لرئيس مجلس رأس الدولة أحمد الميرغيني .

وبعد ثلاث سنوات من تاريخ تسلم الميرغيني السُلطة ، قاد عمر البشير انقلاباً عسكرياً في 30 حزيران 1989 نجح بالإطاحة بحُكم الرئيس أحمد الميرغيني . وخلال فترة حُكم البشير منذ سنة 1989 وقعت عِدة محاولات للانقلاب عليه ، بدأت بمحاولة انقلاب رمضان 1990 وقاد هذه المحاولة عبد القادر الكدرو وخالد الزين . وانتهت هذه المحاولة إلى إعدام جميع قادة الانقلاب .

وفي سنة 2004 زعم الرئيس البشير وقوع محاولة انقلاب اتهم بها الدكتور الحاج آدم يوسف ، وعلى أثر هذه المزاعم هرب الدكتور الحاج إلى إريتريا ثم عاد بعد عامين مُتصالحاً مع البشير وعُين نائباً له .

وفي سنة 2008 قاد الدكتور خليل إبراهيم زعيم حركة العدل والمساواة محاولة للانقلاب على البشير ، لكن هذه المحاولة هي الأخرى فشلت واتهمت ليبيا والتشاد بدعمها .

المطلب الأول

اختيار الرئيس

نصت المادة (52) من الدستور على أن الانتخاب المُباشر هو آلية ووسيلة اختيار الرئيس ، وحددت المادة (53) الشروط الواجب توافرها في الرئيس ، وهي :-

-1- أن يكون سودانياً بالميلاد ، ما يعني أن المُشرع الدستوري السوداني اشترط في المرشح لرئاسة الدولة أن يكون حاملاً للجنسية الأصلية دون المكتسبة بغض النظر عن المُدة التي مضت على اكتسابها .

-2- أن يكون سليم العقل ، وهذا الشرط مفترض ضمناً دون حاجة للنص عليه ، فمن كان مُصاباً بعاهة عقلية ليس له إدارة شؤون نفسه ، ومِن باب أولى ليس له إدارة شؤون غيره المدنية والسياسية .

-3- ألا يقل عُمره عن أربعين عاماً ، وجرى النص على هذا الشرط في غالبية الدساتير الإسلامية الجمهورية ، بلحاظ أن هذا السِن له مدلوله في الإسلام ، حيث بُعِث النبي الأكرم برسالته السماوية وهو في سِن الأربعين ، فضلاً عن أن إدارة الدولة تحتاج لنضج وخِبرة وحنكة سياسية لا تتوفر عادة في سِن مُبكِرة . ووجد المُشرع الدستوري في الدولة الإسلامية أن سِن الأربعين ، هو السِن الأدنى لتوفر هذه الخبرة .

-4- أن يكون مُلِماً بالقراءة والكتابة ، والنص على هذا الشرط في دستور صادر سنة 2005 أمر محل نظر ، إذ أن إدارة الدولة العصرية تستلزم مؤهل عِلمي ربما لا يقل في حده الأدنى عن التحصيل الجامعي ، وكان

الأولى بالدستور السوداني عدم إيراد هذا الشرط أصلا (الإلمام بالقراءة والكتابة) ، فهو والأمية سواء ، أو إيراد النص على مؤهل علمي لا يقل عن التعليم الجامعي .

-5- ألا يكون محكوم عليه بجريمة مُتعلقة بالأمانة أو الفساد الأخلاقي ، ما يعني أن الحُكم عن جريمة سياسية لا يُعد مانعاً من الترشح لرئاسة الجمهورية ، وحسناً فعل المُشرع الدستوري السوداني فيما ذهب إليه ، بلحاظ أن هذا النوع من الجرائم لا يمس سُمعة الإنسان أو الثقة به ، فضلاً عن أن الأفعال التي تندرج تحت هذا النوع من الجرائم تُثير الخلاف حتى اليوم . من التشريعات العقابية من يجرمها ، ومنها من يُبيحها فضلاً عن أن المحكوم بها في فترة مُعينة ، قد يكون رمزاً للدولة في فترة أخرى بفعل الحُكم عليه بها .

-6- أن يحصل المُرشح على تأييد (15) ألف ناخب مسجل في (18) ولاية سودانية على أن لا يقل عدد المؤيدين في كُل ولاية عن (200) ناخب [1] . وهذا الشرط يُعد غاية في الصعوبة ومِن شأنه حصر المنافسة في عدد محدود جداً من المرشحين ، إذ تتألف السودان من (15) ولاية في الشمال و(10) في الجنوب ، قبل إعلان جنوب السودان دولة مُستقلة سنة 2011 .

ويُعد فائزاً في الانتخابات المُرشح الحاصل على أغلبية لا تقل عن (50٪) مِن جُملة أصوات المقترعين في الانتخابات [2] ، وإذا لم يحصل أي

[1] - م (1/43) من قانون الانتخابات لسنة 2008 .
[2] - م (2/54) من الدستور السوداني لسنة 2005 .

مُرشح على هذه الأغلبية تُعاد الانتخابات في جولتها الثانية بين المرشحين الحاصلين على أعلى الأصوات في الجولة الأولى . [1]

وإذا استحال إجراء الانتخابات في موعدها المُحدد مِن قِبل المفوضية القومية للانتخابات وِفقاً لقانون الانتخابات ، على المفوضية تحديد موعد جديد لا يتجاوز في كُل الأحوال والظروف مُدة ستين يوماً من الموعد المقرر أصلا [2] . ويُعد الرئيس في فترة التمديد رئيساً بالوكالة ولحين أداء الرئيس المُنتخب اليمين أمام الهيأة التشريعية القومية . [3]

المطلب الثاني

انتهاء ولاية الرئيس

حددت المواد (57-59-60) من الدستور الحالات التي تنتهي فيها ولاية الرئيس ، فبِموجب المادة (57) والمادة (59/ أ) تنتهي ولاية الرئيس بانقضاء مُدة خمس سنوات من يوم توليه السُلطة .

وأجازت المادة (57) إعادة انتخابه لولاية ثانية فقط ، أي أن الحد الأقصى لمُدة ولاية الرئيس عشر سنوات ، ونرى أن مُدة العشر سنوات هي المُدة المُتصلة ما يعني أن للرئيس المُنتهية ولايته بخمس سنوات أو عشر سنوات إعادة الترشح لولاية جديدة إذا فصلت ولايته الأولى عن الولاية الجديدة بولاية رئيس آخر .

---

[1] - م (3/54) من الدستور السوداني .
[2] - م (1/55) من الدستور السوداني .
[3] - م (2/55) من الدستور السوداني .

واستثناء تنتهي ولاية الرئيس في الدستور السوداني بإحدى الحالات الآتية :-

أولاً- الوفاة :- نصت المادة (59/ ب) صراحة على أن الوفاة تُعد سبباً لانتهاء ولاية الرئيس ، ويُعد الدستور السوداني من الدساتير النادرة التي تنص على الوفاة سبباً لانتهاء ولاية الرئيس ، بلحاظ أن النص أو عدم النص على الوفاة تنتهي إلى ذات النتيجة ، ومنذ إعلان استقلال السودان وحتى اليوم لم تنتهِ ولاية أي رئيس بالوفاة ، سواء كانت طبيعية أم بالاغتيال.

ثانياً- العلة العقلية أو البدنية المُقعِدة :- نص الدستور السوداني على العجز الصحي سبباً لانتهاء الولاية استثناء ، وحسماً للخلاف الذي قد يُثار بشأن طبيعة العجز الذي يُنهي ولاية الرئيس ، نصت المادة (59/ج) من الدستور على أن كل من العلة العقلية والبدنية تنهي الولاية إذا كان مِن شأنها منع الرئيس نهائياً مِن مزاولة مهام عمله ، لكن المادة (59/ج) لم تُحدد المُدة التي يتحول فيها العجز مِن عجز مؤقت إلى عجز نهائي ، إذ قد يتمسك الرئيس بالرئاسة مُدعياً أن عجزه مؤقت يتعافى منه بعد مُدة مُعينة ، وترى الهيأة التشريعية القومية أن عجزه نهائي لا يرجى شفائه ، بلحاظ أن هذه الهيأة هي المُختصة بتقرير العجز النهائي للرئيس بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائها .

وكان الأولى بالدستور حسم هذه المسألة بالغة الأهمية لوضع حد لأي خِلاف قد يُثار بشأنها ، ومنذ إعلان استقلال السودان وحتى الآن (2016) لم تنتهِ ولاية أي رئيس بسبب العجز الصحي .

ثالثاً- الإقالة (التنحية) :- تُعد الإقالة (التنحية الإجبارية) سبباً لانتهاء ولاية الرئيس ، وتنتهي ولاية الرئيس في السودان بهذه العلة إذا أُدين بجريمة

الخيانة العظمى أو الانتهاك الجسيم للدستور أو السلوك المُشين المُتعلق بشؤون الدولة ، شرط صدور هذا القرار بأغلبية ثلاثة أرباع مجموع أعضاء الهيأة التشريعية القومية .[1]

رابعاً- الاستقالة :- وهي السبب الأخير لانتهاء ولاية الرئيس استثناء بموجب الدستور السوداني لسنة 2005 ، واشترطت المادة (59/هـ) من الدستور تقديم الاستقالة تحريرياً إلى الهيأة التشريعية القومية . ويبدو أن ولاية الرئيس تنتهي بمُجرد تقديم الاستقالة ، دون حاجة لاقترانها بقبول الهيأة التشريعية ، فقد نصت المادة (59/هـ) على أنه (يخلو منصب رئيس الجمهورية ..... تقديم استقالته للهيأة التشريعية القومية) . فالنص جاء مُطلقاً والمُطلق على يجري إطلاقه ، ما يعني أن استقالة الرئيس تُعد نافذة بمُجرد تقديمها دون حاجة للقبول أو مُضي مُدة مُعينة على تقديمها وهو ما قد يُحرج الدولة ويُدخلها في أزمة سياسية ، لاسيما إذا كانت الظروف السياسية والأمنية غير مواتية لإجراء الانتخابات الرئاسية.

وقد يلجأ الرئيس إلى تقديم استقالته لإحراج الهيأة التشريعية وإرغامها على اتخاذ بعض الإجراءات والقرارات التي لم تكُن لتتخذها لولا ضغط الرئيس وتقديم استقالته .

ومنذ إعلان استقلال السودان سنة 1956 ، لم تنتهِ ولاية أي رئيس بالاستقالة سوى الرئيس الانتقالي ، المُشير حسن عبد الرحمن سوار الذهب الذي سلم السُلطة للرئيس المُنتخب أحمد الميرغيني .

---

[1] - م (2/60) من الدستور السوداني .

وخلال الفترة المُمتدة بين عامي 1956 – 2013 تعاقب على سدة الرئاسة في السودان كُل مِن :-

الرئيس	بداية ولايته	انتهاء ولايته	سبب انتهاء ولايته
إسماعيل الأزهري (رئيس مجلس السيادة)	1956	1958	انقلاب عسكري
إبراهيم عبود	1958	1964	ثورة شعبية
إسماعيل الأزهري (رئيس مجلس السيادة)	1965	1969	انقلاب عسكري
محمد جعفر نميري	1969	1985	ثورة شعبية
حسن عبد الرحمن سوار الذهب	1985	1986	الاستقالة
أحمد الميرغيني (رئيس مجلس السيادة)	1986	1989	انقلاب عسكري
عمر حسن أحمد البشير	1989	---	

المبحث الثاني

صلاحيات الرئيس

في الأنظمة الدستورية الخاصة ، يُمارس الرئيس صلاحيات واسعة تنفيذية تشريعية وذات طبيعة قضائية ، عادية واستثنائية ، ولم يخر الدستور السوداني لسنة 2005 عن ذلك ، حيث أوكل للرئيس صلاحيات واسعة في الظروف العادية والاستثنائية ، وسنبحث في هذه الصلاحيات تِباعاً :-

المطلب الأول

اقتراح تعديل الدستور

يُعد منح الرئيس صلاحية اقتراح تعديل الدستور ، صلاحية مشتركة بين جميع الدساتير العربية ، لكن ما يُميز الدستور السوداني لسنة 2005 أنه أفرد الرئيس في مُمارسة هذه الصلاحية ، في الوقت الذي تُشرك فيه باقي الدساتير العربية البرلمان مع الرئيس في اقتراح التعديل . [1]

ويُطرح اقتراح التعديل على مجلسي البرلمان في اجتماع منفصل لكُل منهما ، دون تحديد المجلس الذي يطرح عليه أولاً ، ولتمرير التعديل لابُد مِن حصوله على تأييد ثلاثة أرباع مجموع أعضاء كل مجلس [2] ، ما

---

[1] - م (1/58/ح) من الدستور السوداني .
[2] - م (224) من الدستور السوداني .

يعني أن عدم الحصول على هذه الأغلبية في المجلس الأول يسقط اقتراح التعديل ولا ينقله للمجلس الثاني لمناقشته .

والملاحظ أن الدستور السوداني لم يحسم مسألة مدى إمكانية إعادة طرح اقتراح التعديل مِن قِبل الرئيس مرة ثانية بعد فترة مُعينة من تاريخ رفضه أو عدم حصوله على الأغلبية المطلوبة . ما يعني أن للرئيس إعادة طرح اقتراح التعديل ثانية بعد أن يرى في الظروف أنها مواتية لتمريره في المجلسين .

المطلب الثاني

الصلاحيات التشريعية

تكاد الدساتير المعاصرة تُجمِع على تخويل الرئيس صلاحيات تشريعية ، لكن ما يُميزها أنها تتفاوت في تحديد سِعة هذه الصلاحيات ، بين من يُحددها في أضيق نطاق وبين من يتوسع فيها حتى يبدو الرئيس شريكاً فاعلاً للسُلطة التشريعية في مُمارستها . وهناك من وازن بين الاتجاهين ، وخوله صلاحيات تتلاءم وكونه رئيساً للدولة إضافة لرئاسته للسُلطة التنفيذية.

وبموجب دستور 2005 السوداني ، يُمارس الرئيس الصلاحيات التشريعية الآتية :-

الفرع الأول

الاعتراض التوقيفي

يرتبط حق الرئيس في الاعتراض على القوانين ، ارتباط لازم بحقه في المُصادقة عليها ، فبموجب المادة (1/108) من الدستور السوداني تُحال مشاريع القوانين الحاصلة على الأغلبية اللازمة في الهيأة التشريعية القومية إلى الرئيس للمُصادقة عليها . وللرئيس المُصادقة عليها خلال مُدة ثلاثين يوماً من تاريخ إحالتها إليه ، وإذا مضت هذه المُدة دون أن يُبدي الرئيس رأياً في التشريع ، يُعد القانون مُصادق عليه ضِمناً .

وللرئيس خلال مُدة التصديق ، الاعتراض على القانون وإعادته إلى الهيأة التشريعية القومية مشفوعاً بأسباب الاعتراض [1] . وللهيأة التشريعية الأخذ بملاحظات الرئيس وتعديل المشروع في ضوئها أو الإصرار على المشروع بصيغته الأولى ، وفي هذه الحالة يُعد المشروع نهائياً إذا حصل على أغلبية ثلثي مجموع أعضاء الهيأة [2]. ويُعد نافذاً سواء صدّقه الرئيس أم لم يُصّدقه ، ولا يُعد تصديق الرئيس في هذه الحالة سوى شكلاً لا مستلزماً للقانون .

---

[1] - م (2/108) من الدستور السوداني .
[2] - م (3/108) من الدستور السوداني .

الفرع الثاني

إصدار التشريعات المالية المؤقتة

خول الدستور السوداني لسنة 2005 ، الرئيس صلاحيات تشريعية مالية لم تعهدها الدساتير المعاصرة ، العربية منها وغير العربية ، وهي صلاحيات مِن شأن بعضها الاعتداء على اختصاص البرلمان والحكومة ، وربما هي الصلاحيات التشريعية الأكثر أهمية بلحاظ أنها تنصب على الجانب المالي .

فبموجب المادة (1/113) من الدستور للرئيس إصدار مراسيم جمهورية لها قوة القانون بفرض الضرائب أو الرسوم أو تعديلها ، لحين إصدار القانون أو تعديله عن المجلس الوطني ، وفي هذه الحالة ينتهي العمل بالمرسوم من تاريخ صدور القانون أو التعديل .

ولم يُحدد الدستور أجلاً مُعين يصدر خلاله القانون ، ما يعني أن المرسوم الرئاسي قد يبقى ساري المفعول لفترة طويلة ، وهو ما قد يُشكل عِبئاً مالياً إضافياً على المواطن . بلحاظ أن المرسوم غالباً ما يذهب باتجاه رفع الضرائب والرسوم لا تخفيضها ، إلا في حالة الحِراك الشعبي المُطالِب بالتخفيض ، إذا ما شكّل هذا الحِراك تهديداً لأمن الدولة أو الرئيس .

وللرئيس إذا ما تأخر إقرار الموازنة القومية ، أجازت الإنفاق وِفق تقديرات الموازنة السابقة ، كما لو كانت قد اعتمدت [1] ، ومنذ إقرار الموازنة

---

[1] - م (2/113) من الدستور السوداني .

الجديدة يبدأ الإنفاق بموجبها ، وهو إجراء تتبِعه العديد من الدول ضماناً لاستمرار سير عجلة الدولة في جانبيها الاستهلاكي والعمراني .

وللرئيس في ظل الظروف المُستجدة أو الطارئة أن يعهد للجهة المختصة إعداد مشروع قانون مالي جديد أو اعتماد إضافي أو التخصيص من الأموال الاحتياطية ، وفي هذه الحالة يُعد ذلك تعديلاً لقانون الموازنة القومية . ونرى أن تفرد الرئيس في اتخاذ مثل هذا القرار أمر غاية في الأهمية والخطورة ، إذ يُشكل تجاوزاً على اختصاص البرلمان التشريعي لاسيما أنه ينصب على الجانب المالي ، وهو ما قد يُشكل أعباءً إضافية على الموازنة . وتزداد خطورة مُمارسة هذا الاختصاص في دولة يتسم اقتصادها بالمديونية مثل السودان . وكان الأولى بالدستور السوداني عدم تخويل هذه الصلاحية للرئيس وتركها للحكومة على أن يكون القرار النهائي فيها للبرلمان .

الفرع الثالث

إصدار مراسيم لها قوة القانون (لوائح الضرورة)

مُسايرة للاتجاه الغالب في الدساتير العربية ، خول الدستور السوداني الرئيس صلاحية إصدار مراسيم لها قوة القانون في الظروف الاستثنائية ، ومراعاة لخطورة الآثار المُترتبة على هذه المراسيم ، قيدها الدستور بعِدة مُحددات ، وهي :-

أولاً- غياب الهيأة التشريعية القومية :- وينصرف الغياب هنا إلى العطلة التشريعية أو انتهاء الولاية بانتهاء المُدة أو الحل ، ما يعني أن المُبرر

الرئيسي لتخويل الرئيس هذه الصلاحية هو غياب البرلمان ، والحاجة لإصدار تشريع يدخل ضمن اختصاصه الأصلي .

ثانياً- حدوث أمر عاجل :- الملاحظ أن الدستور السودانيساير الاتجاه الدستوري العام الذي يشترط لتخويل الرئيس صلاحية إصدار مراسيم لها قوة القانون ، حدوث ظرف استثنائي وعبّر عن استثنائية الظرف ، بحدوث أمر عاجل ، وينصرف الأمر العاجل هنا إلى الظرف الاستثنائي سواء كان مصدره الطبيعة أو الإنسان . فضلاً عن أن الظرف العاجل ينصرف إلى عامل الزمن الذي لا يحتمل التأخير ، وبانتفاء الظرف العاجل (الزمن) ينتفي مُبرر تخويل الرئيس هذه الصلاحية التي تُعد بإجماع الفقه تجاوز لاختصاص البرلمان التشريعي . ويبقى تقدير حدوث الظرف العاجل من عدمه صلاحية تقديرية مُطلقة للرئيس ، ولا معقب على هذه الصلاحية . وهو ما يُشكل محذور إضافي ، إذ قد يدعي الرئيس حدوث الأمر العاجل في كُل مرة لتبرير إصداره مراسيم لها قوة القانون والحلول محل الهيأة التشريعية القومية .

ثالثاً- عرض المراسيم على الهيأة التشريعية حال انعقادها : الأصل في الدول التي تبنت هذا النظام (لوائح الضرورة) أنها تعلق مصير القرارات الصادرة عن الرئيس على مصادقة الهيأة التشريعية ، فهذه المصادقة تعد بمثابة الإجازة التي تضفي على المرسوم القوة التشريعية النهائية أو رفضه مِن قِبل أحد المجلسين أو كِليهما ، وفي هذه الحالة يزول كل أثر للمرسوم

من تاريخ الرفض ويتم العمل من جديد بكل قانون تم إلغاؤه أو تعديله بمُقتضى المرسوم المؤقت المُلغى . [1]

وحظرت المادة (2/109) من الدستور على الرئيس إصدار مراسيم لها قوة القانون في كل ما يتعلق باتفاقية السلام الشامل أو وثيقة الحقوق أو نظام الحكم اللامركزي أو الانتخابات العامة أو التخصيص السنوي للموارد أو الإيرادات المالية أو التشريعات الجنائية أو المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تُعدل حدود الدولة .

الفرع الرابع

إصدار اللوائح التفويضية

خولت بعض الدساتير المعاصرة البرلمان صلاحية تخويل بعض صلاحياته التشريعية للرئيس في ظل الظروف الاستثنائية ، وِفق شروط ومحددات ، أبرزها حدوث ظرف استثنائي يُهدد بحدوث خطر وقع أو على وشك الوقوع مِن شأنه إحداث ضرر لا يُمكن جبر آثاره بيسر . على أن تُعرض التشريعات الصادرة عن الرئيس على البرلمان لإقرارها أو إلغائها وإزالة كل أثر لها ، من تاريخ الإلغاء أو بأثر رجعي .

واللافت أن المُشرع الدستوري السوداني في دستور سنة 2005 خرج عن هذا الإطار العام ، وخول الهيأة التشريعية القومية بمجلسيها أو أحدهما صلاحية تفويض رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء القومي أو أي

---

[1] - م (3/109) من الدستور السوداني .

جهة عامة ، إصدار لوائح أو قواعد أو أوامر أو أي تدابير فرعية أخرى تكون لها قوة القانون .

على ذلك أن التفويض قد يصدر للرئيس أو لمجلس الوزراء القومي أو لأي جهة عامة دون تحديد ، وهذا الإطلاق وعدم تحديد الجهة المفوضَة مِن شأنه خلق الإرباك والفوضى والتعارض ، إذ قد يصدر التفويض لأكثر من جهة في ذات الوقت ، أو تتباين الجهات المفوَضة من وقت لآخر .

وإذا كانت الدساتير المقارنة تُقيد التفويض التشريعي باللائحة أو المرسوم الرئاسي تحديداً ، فإن المادة (115) من الدستور السوداني تُجيز إصدار التشريع ، بلائحة أو قاعدة أو أمر أو أي تدبير فرعي له قوة القانون ، وهو ما يزيد الأمور اختلاطاً ويُفاقم الفوضى التي قد تترتب على التفويض.

ولم تنص المادة (119) من الدستور على الظروف التي تستوجب صدور التفويض ، ما يعني أن للبرلمان بمجلسيه أو لأحدهما إصدار التفويض في الظروف العادية والاستثنائية المُهددة بحدوث الخطر أو بغيره ، وهو ما ينفي المبرر الرئيسي لتخويل البرلمان صلاحية تفويض بعض اختصاصاته التشريعية مؤقتاً .

وكان الأولى بالدستور السوداني السير على هدي الدساتير التي نصت على اللوائح التفويضية ، مِن خلالها تحديد جهة التفويض بالرئيس تحديداً ، واشتراط صدور التشريع بلائحة ، وحدوث ظرف استثنائي يستوجب التفويض .

وفي كل الأحوال يُعرض التشريع النوعي على البرلمان بمجلسيه أو أحدهما الصادر عنه التفويض ، للنظر فيه إقراراً أو إلغاءاً أو تعديلاً ، وعلى حد سواء مع كل الدساتير المقارنة التي نصت على اللوائح التفويضية.

المطلب الثالث

إعلان وإنهاء حالة الطوارئ

تواترت الدساتير العربية على منح الرئيس صلاحية إعلان وإنهاء حالة الطوارئ بلحاظ أنه رئيس السُلطة المُكلفة بالمحافظة على الأمن والاستقرار (السُلطة التنفيذية) ، فضلاً عن كونه القائد الأعلى للقوات المُسلحة . ولم يخرج الدستور السوداني عن هذا الإجماع العربي ، فقد خولت المادة (1/58/ ز) الرئيس صلاحية إعلان وإنهاء حالة الطوارئ (يُعلن وينهي حالة الطوارئ وِفقاً لنصوص هذا الدستور والقانون) .

وبالعودة إلى قانون الطوارئ وحماية السلامة العامة رقم (1) لسنة 1998 ، نجد أن المادة (1/4) منه تمنح الرئيس صلاحية إعلان حالة الطوارئ في إحدى الحالات التالية:-

-1- الغزو الأجنبي أو الحصار .

-2- الخطر الحالي أو الجسيم الذي يُهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو جزء منه .

-3- الأزمة التي تُهدد اقتصاد البلد .

-4- الحرب أو التمرد أو القتال غير المشروع .

-5- الإجرام أو العصيان أو الشغب المنتشر .

-6- تعطل العمل أو المرافق العامة .

-7- الكوارث الطبيعية أو المجاعة أو الأوبئة .

-8- أي حالة أخرى تُشكِل في نظر رئيس الجمهورية تهديداً وشيك الوقوع على السودان أو السلامة العامة أو حياة المجتمع أو جزء عام منه .

والملاحظ أن قانون (1) لسنة 1998 لم يُحدد أجلاً مُعين لسريان إعلان حالة الطوارئ لكنه ترك الأمر لتقدير الرئيس [1] ، على أن يُعرض الرئيس الإعلان على المجلس الوطني خلال مُدة ثلاثين يوماً من تاريخ الصدور ليقرر ما يراه مُناسباً . [2]

وللرئيس بموجب المادة (2/6) من قانون الطوارئ ، وبعد التشاور مع رئيس القضاء استحداث محاكم ابتدائية واستئنافية لمحاكمة أي مُتهم بموجب أحكام هذا القانون ، وله كذلك صلاحية إصدار اللوائح والأوامر التي يراها ضرورية لتنفيذ أحكام القانون .[3] وبموجب قانون الطوارئ ، يُمارس الرئيس والوالي أو من يُفوضه الرئيس صلاحيات بالغة الأهمية والخطورة :-

-1- دخول المباني أو تفتيشها أو تفتيش الأشخاص .

-2- فرض الرقابة على المُمتلكات والأشخاص .

---

[1] - م (3/4) من قانون الطوارئ وحماية السلامة العامة رقم (1) لسنة 1998 .
[2] - م (2/4) من نفس القانون .
[3] - م (1/8) من نفس القانون .

-3- الاستيلاء على الأراضي والعقارات والمحال والسلع والأشياء لقاء تعويض عادل.

-4- الحجز على الأموال والمحال والسلع والأشياء التي يُشتبه بمُخالفتها للقانون حتى يتم التحري أو المحاكمة .

-5- حظر أو تنظيم حركة الأشخاص أو نشاطهم أو حركة الأشياء أو تخزينها وتحديد الأسعار ونُظم التعامل .

-6- تكليف الأشخاص بأي عمل تقتضيها حالة الطوارئ .

-7- اعتقال الأشخاص الذين يُشتبه بارتكابهم جريمة ذات صلة بالإعلان .[1]

والملاحظ أن المُشرع الدستوري السوداني لم يكتفِ بتخويل الرئيس الصلاحيات أعلاه بالغة الخطورة والتي مِن شأنها الاعتداء على حقوق الأفراد وحُرياتهم وإعدامها . لكنه أورد في الفقرة (ط) من المادة الخامسة نصاً عاماً خول الرئيس بموجبها صلاحية اتخاذ أي إجراء يراه ضروري ، وهو ما يعني شرعنة كُل المخالفات المُرتكبة مِن قِبل الرئيس ، وعدم إمكان الطعن بها بالإلغاء أمام القضاء . ويقتصر حق المتضرر على المطالبة بالتعويض ، ويقيناً أن مثل هذا الإطلاق يتعارض والمواثيق الدولية وإعلانات حقوق الإنسان . وكان على المُشرع السوداني تحديد صلاحيات الرئيس الاستثنائية في أضيق نِطاق ، لا إطلاقها على هذا النحو.

وما يزيد من خطورة هذه الصلاحيات أن المادة (3) من قانون الطوارئ تُخول الرئيس تفويض صلاحياته الواردة في القانون إلى أي

---

1 - م (5) من نفس القانون .

شخص ، ومثل هذا التفويض لم يعُد اليوم مقبولاً في ظل انحسار مدّ النظم الشمولية وانتشار المبادئ الديمقراطية .

المطلب الرابع

إعلان الحرب

بموجب المادة (1/58/ و) من الدستور يُعلن الرئيس الحرب . والملاحظ أن الدستور السوداني لم يُقيد صلاحية الرئيس هذه بالعودة إلى البرلمان ، فضلاً عن أنه لم يُميز بين الحرب الهجومية والدفاعية ، ربما لأن الحرب الهجومية مُحرمة دولياً .

وربما جاء إسناد صلاحية إعلان الحرب للرئيس مُنسجماً ، وتكليفه بموجب المادة (1/58/ أ) من الدستور بمُهمة صيانة أمن البلاد وحماية سلامتها . لكن ما لا يُمكن تبريره ، عدم إلزامه بالعودة للبرلمان ولو لاحقاً لإطلاعه على مُبررات اتخاذ قرار إعلان الحرب أو الإجراءات المُتخذة ، بلحاظ أن نتائج الحرب ولاسيما في ظل انتشار الأسلحة غير التقليدية ، لا يُمكن تداركها اليوم بيُسر ، فضلاً عن كون السودان تتسِم بحالة من عدم الاستقرار الأمني إلى حد ما ، ولديها عديد الخلافات مع دول الجوار الأفريقي وغيرها .

المطلب الخامس

الصلاحيات الدولية

على خِلاف الاتجاه الدستوري التقليدي ، الذي كان يُخول الرئيس صلاحيات دولية هامة ، حرصت الدساتير المُعاصرة على نقل هذه الصلاحيات للبرلمان أو إشراكه في مُمارستها إلى جانب الرئيس .

والملاحظ أن الدستور السوداني لا يزال يفرد الرئيس بمُمارسة صلاحية دولية غاية في الأهمية والخطورة لم تعتد الدساتير حتى العربية على تخويلها للرئيس أو إفراده بها .

وسنبحث في هذه الصلاحيات تِباعاً :-

الفرع الأول

توجيه السياسة الخارجية للدولة والإشراف عليها

في الأنظمة الشمولية ، ونظم الحكم الفردية كان الرئيس يستقل برسم السياسة الخارجية للدولة ، ما يعني أن سياسة الدولة الخارجية تتأثر تأثراً لازم برغبات الرئيس وميوله الشخصية وقراراته الفردية وهو ما يُفسر تباين سياسة الدولة واختلافها من فترة لأخرى وحسب ما يُقرره الرئيس.

ومع انتشار النُظم الديمقراطية والانتقال من النظم الفردية إلى نظم المشاركة ، تحددت صلاحيات الرئيس في أضيق نِطاق لها . واللافت للنظر أن الدستور السوداني يُفرد الرئيس بتوجيه السياسة الخارجية (يوجه السياسة

الخارجية للدولة ......) [1] . ويدخل في مفهوم رسم السياسة الخارجية للدولة ، الاعتراف بالدول والحكومات الأجنبية وإقامة وقطع العلاقات الدبلوماسية والاقتصادية ، وتحديد موقف الدولة من المسائل الطارئة على الساحتين الدولية والإقليمية ، والانضمام للمعاهدات والاتفاقيات الدولية أو الانسحاب منها ، وتوقيع الاتفاقيات والمعاهدات الثنائية وما إلى ذلك من المسائل الدولية الهامة .

ويقيناً أن إفراد الرئيس بمُمارسة هذه الصلاحيات أمر غاية في الخطورة ، ومِن شأنه إغراق الدولة في إشكالات لا سبيل لحلها أو أن الحل يلزم الدولة بتقديم التنازلات أو يرتب عليها آثار مادية ومعنوية . وهو ما يفسر توجه غالبية الدساتير المعاصرة ، ذات النظم الديمقراطية وغيرها صوب تخويل رسم سياسة الدولة الخارجية للبرلمان أو إشراكه مع السُلطة التنفيذية سواء في اتخاذ القرار أو الإشراف عليه .

الفرع الثاني

تعيين سفراء الدولة واعتماد السفراء الأجانب

انقسمت الدساتير في تنظيمها صلاحية تعيين سفراء الدولة في الخارج إلى اتجاهين ، اتجاه يخول الرئيس صلاحية الاختيار والتعيين ، واتجاه يُقصر صلاحية الرئيس على إصدار مرسوم التعيين والاعتماد .

---

1 - م (1/58/ ك) من الدستور السوداني .

وتبنى الدستور السوداني لسنة 2005 الاتجاه الأول حيث خول الرئيس صلاحية اختيار سفراء الدولة في الخارج . [1]

وعلى حد سواء مع الاتجاه الدستوري الغالب ، أناط الدستور السوداني بالرئيس صلاحية قبول اعتماد السفراء الأجانب إضافة لاستقبالهم . وكما ذكرنا سابقاً يبني الرئيس عادة قراره بقبول الاعتماد على التقارير الواردة إليه من الجهات الأمنية والمُختصة بالشأن الخارجي ، والتي تسبق عادة قرار الرئيس النهائي ، ما يعني أن قرار الرئيس بقول الاعتماد قرار شكلي أو ثانوي مبني على قرار الآخرين .

الفرع الثالث

المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية

تباين موقف الدساتير المقارنة من تحديد دور رئيس الدولة في المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، بين من يُقصر دوره على التفاوض والتوقيع ، وبين من يمّده إلى التصديق .

ويُمثل الاتجاه الأول الغالب من الدساتير المعاصرة ، بلحاظ أن التصديق لابُد أن يصدر عن البرلمان المُمثل الحقيقي للشعب والمُعبر عن مصالحه المُتباينة بقومياته ودياناته وطوائفه . ولا تزال بعض الدساتير تُنيط هذه الصلاحية (التصديق) بالرئيس وهي من بقايا الدساتير التي تحل الرئيس محل البرلمان وتختزل السيادة الشعبية به .

---

[1] - م (1/58/ ي) من الدستور السوداني .

والملاحظ أن الدستور السوداني لسنة 2005 ساير الاتجاه الدستوري الحديث ، إذ خول الرئيس صلاحية المُصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بعد موافقة الهيأة التشريعية[1] لكنه عاد في المادة (4/109) منه وأجاز للمجلس الوطني تفويض رئيس الجمهورية صلاحية المُصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية إذا لم يكن في حالة انعقاد .

وربما كان هاجس المُشرع الدستوري في ذلك ضمان تصديق المعاهدات لاسيما المحورية والستراتيجية دون تأخير في حالة غياب المجلس الوطني ، ونرى أن هذا المبرر غير كافٍ لتخويل الرئيس هذه الصلاحية ، وإذا كان النص على التفويض نابع من الحرص على مُصادقة المعاهدات الهامة دون تأخير ، كان بإمكان المُشرع الدستوري النص على دعوة المجلس للانعقاد بجلسة استثنائية لمناقشتها والتصديق عليها .

وإذا كان المجلس منحلاً أو انتهت ولايته ولا يُمكن إرجاء المُصادقة لحين انتخاب المجلس الجديد فللمُشرع الدستوري النص على دعوة المجلس السابق للانعقاد لاتخاذ الإجراء اللازم . وفي كُل الأحوال لا يُمكن تبرير التفويض بالتصديق لاسيما وأن المعاهدات الدولية قد تُحدد مصير الدولة أو حقوقها والتزاماتها الدولية .

واللافت للنظر أن الدستور السوداني جعل تصديق الرئيس على المعاهدة نهائياً دون حاجة لإجازة المجلس الوطني اللاحقة ، لكنه أوجب إيداعها لدى المجلس فور انعقاده ، وهي مسألة شكلية ليس مِن شأنها التخفيف مِن خطورة الآثار المُترتبة على التفويض .

---

[1] - م (1/58/ ك) من الدستور السوداني .

المطلب السادس

الصلاحيات ذات الطابع القضائي

خول الاتجاه الغالب من الدساتير العربية الرئيس بعض الصلاحيات ذات الطابع القضائي ، البعض مِن هذه الصلاحيات ليس فيه تجاوز على صلاحيات السُلطة القضائية ،بلحاظ أن التخويل كان لضرورات إنسانية وعملية . في الوقت الذي عبّرت فيه بعض الصلاحيات عن تدخل واضح بشأن القضاء وسُلطته .

وسيراً على هدي ما تواترت عليه الدساتير العربية ، أناط الدستور السوداني لسنة 2005 بالرئيس العديد من الصلاحيات ذات الطابع القضائي وسنبحث في هذه الصلاحيات تِباعاً :-

الفرع الأول

المُصادقة على أحكام الإعدام

تُعد مُصادقة الرئيس على أحكام الإعدام في بعض الدساتير العربية وسيلة إضافية لتدقيق هذه الأحكام بالغة الخطورة ، لكن هذه الوسيلة تُستخدم في البعض الآخر من الدساتير وسيلة للتدخل في شأن القضاء أو المساومة السياسية ، إذ يُمكن للرئيس تعطيل تنفيذ هذه الأحكام بفِعل عدم المصادقة عليها لا لأغراض تدقيقية ولكن مِن أجل الضغط والتأثير .

ويقيناً أن منح الرئيس هذه الصلاحية مِثلما فيها إيجابيات لا تُنكر تسجل عليها السلبيات ، وربما كانت أولى هذه السلبيات اتخاذها وسيلة للتدخل بالشأن القضائي .

وبموجب المادة (1/58/ ط) من الدستور السوداني يُصادق الرئيس على أحكام الإعدام ، والملاحظ أن النص على هذه الصلاحية جاء مُطلقاً دون قيد أو شرط ما يعني أن للرئيس المصادقة وعدم المُصادقة ، وفي الحالة الأخير لا يُنفذ الحُكم ، فضلاً عن أن المُصادقة غير مُقيدة بأجل زمني ما يعني أن الرئيس حر في اختيار الموعد الذي يراه مُناسباً ، وهو ما يفسح المجال واسعاً لاستخدام هذه الصلاحية وسيلة للمساومة في الدول غير المُستقرة سياسياً أو التي تسودها التجاذبات السياسية والأمنية .

الفرع الثاني

منح العفو العام والخاص

ذهب الاتجاه الغالب من الدساتير المعاصرة ولاسيما العربية إلى تخويل الرئيس صلاحية منح العفو الخاص لأغراض إنسانية وكما ذكرنا سابقاً .

وتجاوزت القلة من الدساتير حدود هذه الصلاحية ومنحت الرئيس صلاحية إصدار العفو العام الذي هو مِن اختصاص البرلمان بلحاظ أنه لابُد أن يصدر بقانون كونه يُمحي الوصف الجرمي عن الفعل ويرفع آثار الإدانة عنه . ومن بين الدساتير التي خولت الرئيس صلاحية العفو العام ، الدستور السوداني فقد جاء النص على صلاحية الرئيس بمنح العفو مُطلقاً والمطلق

يجري على إطلاقه (يُصادق على أحكام الإعدام ويمنح العفو ويرفع الإدانة .....) . وما يؤكد اتجاه المُشرع الدستوري إلى منح الرئيس صلاحية إصدار العفو بنوعيه (العام والخاص) الإشارة صراحة إلى أن للرئيس رفع الإدانة وحُكم الإدانة لا يرفع إلا بقانون أو بناءً على عفو عام .

فضلاً عن أن المادة (1/58/ ط) من الدستور أشارت صراحة إلى أن للرئيس تخفيف العقوبة . والعقوبة تُخفف عادة بموجب حق العفو الخاص ، وكان الأولى بالدستور السوداني السير على هدي الاتجاه الغالب من الدساتير المُعاصرة والعربية وقصر صلاحية الرئيس على منح العفو الخاص دون العفو العام .

المبحث الثالث

علاقة رئيس الدولة بسُلطات الدولة الأخرى

تنوعت صلاحيات الرئيس بموجب الدستور السوداني لسنة 2005 ، منها ما هو تنفيذي ومنها ما هو تشريعي وذات طابع قضائي . وهذا التنوع بطبيعته يقتضي إقامة علاقة بين الرئيس وباقي سُلطات الدولة ، فضلاً عن العلاقة التي أقامها الدستور أصلا . وفي هذا المبحث سنتناول بالدراسة علاقة رئيس الدولة بالسُلطات الثلاث وعلى النحو الآتي:-

المطلب الأول

علاقة الرئيس بالسُلطة التنفيذية

يوصف النظام الدستوري ، أنه نظام خاص إذا لم يُصنف ضمن الأنظمة الدستورية التقليدية (الرئاسي - البرلماني - المختلط - المجلسي) .

وإذا كان لكُل نظام من الأنظمة السابقة خصائص ثابتة يتميز بها عن غيره ، فإن ليس للنظام الخاص سِمات مُميزة ، ولكن يرسم المُشرع الدستوري في كل دولة لنفسه طريق خاص في الحُكم .

ويوصف الدستور السوداني لسنة 2005 أنه نظام خاص ، لا ينتمي لأي من الأنظمة التقليدية ، وهو ما انعكس على خصائصه وطبيعة الصلاحيات التي مارسها الرئيس وعلاقته بباقي سُلطات الدولة . فعلى الصعيد التنفيذي ، نصت المادة (49) من الدستور على أنه (تتكون السُلطة التنفيذية القومية من رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء القومي) . و لم يأتِ

نص المادة (49) بشيء مضاف على ما هو عليه في باقي الدساتير ، فمكونات السُلطة التنفيذية رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء . لكن المادة (1/58) من الدستور تُوكِل لرئيس الجمهورية ، مُهِمة رئاسة الحكومة إضافة لرئاسته للجمهورية (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة والحكومة ....) . وبحكم الرئاستين يتولى الإشراف على المؤسسات الدستورية التنفيذية [1] ويُعين شاغلو مناصبها [2] ، وفضلاً عن هاتين المُهمتين يتولى رئيس الجمهورية المهام التالية :-

الفرع الأول

رئاسة مجلس الوزراء القومي

بحكم الدستور يرأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء ، وجاء النص على هذه الرئاسة في أكثر من موضع من الدستور ، فقد نصت المادة (1/58) على أنه (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة والحكومة ......) . ونصت المادة (1/58/ د) على أنه (رئيس الجمهورية ...... يرأس مجلس الوزراء القومي) .

ومراعاة لرئاسته مجلس الوزراء ، أسند الدستور لرئيس الجمهورية مُهِمة تشكيل المجلس بعد التشاور في رئاسة الجمهورية [3] ، على أن يكون نائبي الرئيس أعضاء في هذا المجلس . [4]

---

[1] - م (1/58/ب) من الدستور السوداني .
[2] - م (1/58/ج) من الدستور السوداني .
[3] - م (1/70) من الدستور السوداني .
[4] - م (2/70) من الدستور السوداني .

وللرئيس تعيين وزراء دولة إضافة للوزراء القوميين ، يحلون محل الوزير الأصيل عند غيابه . [1]

والملاحظ أن الدستور السوداني لم ينص صراحة على الجهة التي تتولى إقالة الوزراء ، ونرى أن للرئيس إقالة الوزراء بلحاظ أن من يملك التعيين يملك العزل ، فضلاً عن أن المادة (1/74) تنص صراحة على أن الوزير مسؤول أمام رئيس الجمهورية إضافة لمسؤوليته أمام مجلس الوزراء الذي يرأسه الرئيس .

ومِن استعراض آلية تشكيل المجلس ورئاسته يبدو جلياً هيمنة الرئيس على عموم المجلس والقرارات الصادرة عنه .

الفرع الثاني

أداء اليمين أمام الرئيس

في الدساتير المقارنة يؤدي الوزير عادة اليمين أمام الجهة التي يُسأل أمامها عن مهام عمله ، بلحاظ أنها الجهة التي تُقيّم عمله ، وتمنحه الثقة وتحجبها عنه ، ولم يخرج الدستور السوداني عن هذا الاتجاه . فقد ألزم الوزير أداء اليمين أمام الرئيس قبل مُمارسة مهام عمله (يؤدي الوزير القومي عند تعيينه اليمين التالية أمام رئيس الجمهورية ليتولى مهام

---

[1] - م (5/70) من الدستور السوداني .

منصبه.....) [1] . (يؤدي وزراء الدولة القسم ذاته الذي يؤديه الوزير القومي) [2] .

الفرع الثالث

مساءلة الوزراء

هناك تلازم حتمي بين النظام الدستوري والجهة التي يُسأل أمامها الوزير ، ففي النظام الرئاسي يُسأل الوزير أمام رئيس الجمهورية ، وفي النظام البرلماني يُسأل أمام البرلمان وفي النظامين المختلط والخاص يُسأل الوزير أمام البرلمان والرئيس .

وحيث أن الدستور السوداني تبنى النظام الخاص أسلوبا للحُكم ، فقد ساءل الوزير أمام الرئيس ومجلس الوزراء والمجلس الوطني (الوزير القومي مسؤول أمام رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء القومي والمجلس الوطني) [3] . (الوزراء القوميون مسئولون مسؤولية تضامنية وفردية أمام المجلس الوطني عن أداء مجلس الوزراء القومي) . [4]

ولا يبدو تعدد الجهات التي تُساءل الوزير في السودان أمراً مُستغرباً بلحاظ أنه تبنى نظاماً خاصاً في الحُكم ، حدد المُشرع الدستوري ملامحه وِفق الحاجات والاعتبارات العملية ، لاسيما وأن الدستور مؤقت انتقالي شُرعت أحكامه للعمل بها خلال فترة مُحددة .

---

[1] - م (71) من الدستور السوداني .
[2] - م (6/70) من الدستور السوداني .
[3] - م (1/74) من الدستور السوداني .
[4] - م (2/74) من الدستور السوداني .

المطلب الثاني

علاقة الرئيس بالهيأة التشريعية القومية

نص الدستور السوداني على الهيأة التشريعية القومية ، وتألفت هذه الهيأة من المجلس الوطني ومجلس الولايات [1] . ويُمارس المجلسين عملهما مرة بصورة منفصلة وأخرى بجلسة مشتركة يرأسها رئيس المجلس الوطني ويكون رئيس مجلس الولايات نائباً له . [2]

ويجري اختيار أعضاء المجلس الوطني بالانتخاب العام المُباشر [3] ، في حين يجري اختيار أعضاء مجلس الولايات بالانتخاب غير المباشر مِن قِبل المجالس التشريعية للولايات وبمُعدل نائبين عن كل ولاية . [4]

وعلى حد سواء مع كل الدساتير ، أقام الدستور السوداني أكثر من وجه للعلاقة بين الرئيس والبرلمان (الهيأة التشريعية القومية) وسنبحث في أوجه هذه العلاقة تِباعاً :-

الفرع الأول

أداء اليمين أمام الهيأة التشريعية

مُسايرة للاتجاه الدستوري العام الذي يُلزم الرئيس بأداء اليمين قبل مُمارسة مهام عمله ، نصت المادة (56) من الدستور السوداني على إلزام

---

[1] - م (1/83) من الدستور السوداني .
[2] - م (2،3/83) من الدستور السوداني .
[3] - م (1/84) من الدستور السوداني .
[4] - م (1/85) من الدستور السوداني .

الرئيس بأداء اليمين أمام الهيأة التشريعية القومية . ورتب على مخالفة هذا اليمين مساءلة الرئيس أمام المحكمة الدستورية عن جريمة انتهاك الدستور أو السلوك المُشين . ويقيناً أن هناك تلازم حتمي بين أداء اليمين ومساءلة الرئيس عن الجرائم الناشئة عن المنصب . ويبقى مخالفة اليمين هو محور المساءلة ، فالجرائم التي يُسأل عنها الرئيس ، أما الحنث باليمين أو انتهاك الدستور أو السلوك المُشين أو الخيانة العظمى . وهي كلها ناشئة عن مخالفة اليمين أو مُرتبطة بالمنصب الذي أدلى الرئيس يمين المحافظة عليه وأداء مهامه بأمانة .

الفرع الثاني

دعوة الهيأة التشريعية للانعقاد أو تأجيل اجتماعاتها أو فضها

أوكلت المادة (1/58/هـ) من الدستور للرئيس صلاحية الدعوة لعقد اجتماعات الهيأة التشريعية وله تأجيلها وفضها . وبالعودة إلى المادة (1/93) من الدستور نجِد أنها توكل لرئيس الجمهورية صلاحية الدعوة لعقد الهيأة التشريعية بجلستها الأولى ، خلال مُدة ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات ، ولكل مجلس (المجلس الوطني – مجلس الولايات) صلاحية تحديد بداية ونهاية كل دورة من دوراته . [1]

وفي التاريخ المُحدد لانتهاء الدورة يُعلن الرئيس فض أدوار الانعقاد ، ما يعني أن صلاحية الرئيس في فض أدوار الانعقاد صلاحية شكلية ترتبط بالموعد الذي تحدده الهيأة التشريعية .

---

[1] - م (2/93) من الدستور السوداني .

لكن صلاحية الرئيس الأبرز في هذا المجال ، هو تأجيل انعقاد الهيأة التشريعية ، إذ لم يُحدد الدستور ضوابط هذا التأجيل ولا أمده ، ما يعني أن للرئيس صلاحية التأجيل متى شاء وللمُدة التي يراها ، الأمر الذي قد يدعو الرئيس إلى استخدام سلاح التأجيل في مواجهة الهيأة التشريعية كلما أراد تقييد نشاطها أو منعها من اتخاذ قرار مُعين أو تشريع قانون لا يرغب بتمريره .

وكان الأجدر بالمُشرع الدستوري مُسايرة الاتجاه الذي يمنح الرئيس حق تأجيل انعقاد البرلمان ، مع تحديد عدد مرات التأجيل ومُدته ، وبغير ذلك يبقى البرلمان خاضعاً لتهديد هذا السلاح .

الفرع الثالث

اتهام رئيس الجمهورية

تُفرد الدساتير الرئيس عادة وأصحاب المناصب العُليا كالوزراء والبرلمانيين بإجراءات خاصة بالاتهام والمُحاكمة . وغالباً ما تُسند مهمة الاتهام لجهة سياسية بلحاظ أن الجرائم الناشئة عن المنصب السيادي غالباً ما تكون ذات طبيعة سياسية .

وساير الدستور السوداني الاتجاه الغالب من الدساتير إذ أسند للهيأة التشريعية القومية مُهمة اتهام الرئيس عن جريمة الخيانة العظمى والانتهاك الجسيم لأحكام الدستور والسلوك المشين ، ذات الصلة بشؤون الدولة على

أن يصدر قرار الاتهام بأغلبية ثلاثة أرباع مجموع أعضاء الهيأة [1] . وحسناً فعل الدستور باشتراطه هذه الأغلبية الخاصة ، بلحاظ أن اتهام الرئيس قد ينتهي إلى فقدان الثقة بالرئيس أو انتهائه إلى إثارة أزمة سياسية . ولم يحدث خلال تاريخ السودان السياسي بعد الاستقلال سنة 1956 أن اتهم رئيس عن جريمة ناشئة عن المنصب .

وفيما مضى كان اتهام الرئيس في البلاد العربية أمر مُستبعد أما بعد سنة 2003 أضحى الأمر متوقعاً بعد مُحاكمة صدام حسين ثم زين العابدين بن علي وحسني مبارك ومحمد مرسي . وإن كانت هذه المحاكمات جرت في أعقاب انتهاء الولاية بالإسقاط والثورة .

المطلب الثالث

علاقة الرئيس بالسُلطة القضائية

اعتادت الدساتير المعاصرة على إيراد نص يؤكد استقلال السُلطة القضائية ، لكن البعض فقط من هذه الدساتير من يسعى واقعاً لضمان هذا الاستقلال في التطبيق ، أما الأغلب وبعد النص على استقلال السُلطة القضائية ، يورد النصوص التي تُفسح المجال واسعاً لباقي السُلطات لخرق هذا الاستقلال من ذلك مثلاً الدستور السوداني لسنة 2005 ، فبعد أن نص في المادة (2/123) منه على استقلال السُلطة القضائية (تكون السُلطة القضائية مُستقلة عن الهيأة التشريعية والسُلطة التنفيذية ولها الاستقلال المالي والإداري اللازم) ، عاد وأوكل لرئيس الجمهورية مهمة تعيين رئيس

[1] - م (2/60) من الدستور السوداني .

قضاة الجمهورية ، ورئيس المحكمة الدستورية وقُضاتها ، ما يُعد تدخلاً بعمل السُلطة القضائية . وسنبحث في علاقة الرئيس بأعضاء السُلطة القضائية تِباعاً :-

الفرع الأول

تعيين رئيس قضاة الجمهورية وباقي القضاة

بموجب المادة (1/130) من الدستور يُعين رئيس الجمهورية رئيس قضاء الجمهورية ونوابه وقضاة المحكمة القومية العُليا وباقي القضاة ، بِناءً على اقتراح وتوصية المفوضية القومية للخدمة القضائية [1]، وتُمثل المفوضية الإدارة العُليا العامة للقضاء القومي ، وتُنشأ بقرار من رئيس الجمهورية بعد التشاور مع رئاسة الجمهورية . [2]

ويقيناً أن التعيين بهذه الآلية يعني خضوع المفوضية ورئيس القضاء لهيمنة الرئيس ، إذ ليس للمفوضية مخالفة أمر الرئيس الذي شكلها فضلاً عن أن الدستور يوكل للرئيس مُهمة تعيين كافة القضاة وبكافة الدرجات دون استثناء .

واختيار المفوضية ورئيس القضاء والقضاة بهذه الآلية يتعارض والاستقلال عن السلطة التنفيذية الذي نصت عليه المادة (2/123) من الدستور ، إذ يتأثر القاضي والمفوضية التي رشحته حتماً بقرار الرئيس الذي شكلها والذي له إعادة تشكيلها وقت يشاء . وكان الأجدر بالمُشرع

---

[1] - م (1/130) من الدستور السوداني .
[2] - م (1/129) من الدستور السوداني .

الدستوري السوداني إسناد مُهمة تعيين المفوضية القومية للخدمة القضائية للبرلمان أو لجهة أخرى مُستقلة ، بلحاظ أن الاختيار مِن قِبل الهيأة التشريعية يخضع للفحص والتمحيص والتصويت وتُراعى فيه الكفاءة ، ويستقل فيها العضو بعد اختياره ، بخلاف الاختيار مِن قِبل الرئيس الذي يخضع للاعتبارات الشخصية والحزبية ، لاسيما وأن هذه الهيأة تتولى ترشيح رئيس أعلى مؤسسة قضائية (رئيس القضاء للجمهورية) ، والذي يتولى بدوره مُحاسبة القضاة عن المخالفات المنسوبة إليهم . [1]

واللافت للنظر أن المُشرع الدستوري السوداني لم يكتفِ بتخويل الرئيس صلاحية تعيين القضاة ، ولكن خوله صلاحية عزلهم بِناءً على توصية رئيس القضاء وبموافقة المفوضية القومية للخدمة القضائية [2] ، ويقيناً أن رئيس القضاء والمفوضية لن يخالفان توجه الرئيس بالعزل أو الإبقاء .

الفرع الثاني

تعيين وعزل رئيس وأعضاء المحكمة الدستورية

انقسمت دساتير الدول إلى اتجاهين في تنظيمها للجهة التي تتولى الرقابة على دستورية القوانين وتفسير الدستور . وكما ذكرنا سابقاً ، اتجاه أسند هذه المهمة للقضاء وآخر أسندها للمجلس الدستوري وتبنى الدستور السوداني الاتجاه الأول ، حيث أسند هذه المهمة للمحكمة الدستورية ، وأحاط هذه المحكمة بأهمية خاصة نظراً لخطورة المهام التي تضطلع بها .

---

1 - م (1/131) من الدستور السوداني .

2 - م (2/131) من الدستور السوداني .

فبموجب المادة (2/119) من الدستور تستقل المحكمة عن السُلطتين التشريعية والتنفيذية ، وتنفصل عن السُلطة القضائية القومية [1] ، ما يعني أن المحكمة تستقل بنظام خاص يختلف عن ذلك الذي تخضع له باقي المحاكم ، ويأتي هذا الاستقلال مراعاة لأهمية المحكمة وطبيعة مهامها التي تختلف عن باقي المحاكم . فهي تُفتي في تفسير الدستور ، وتفصل في منازعات المركز والولايات وتُمثل جهة استئنافية لأحكام المحاكم العليا ، وتحمي حقوق الإنسان وحرياته وتفصل في دستورية القوانين [2] ، فضلاً عن اختصاصها بالنظر في التُهم الموجهة لرئيس الجمهورية . [3]

ومع أهمية المحكمة النابعة عن المهام التي تُمارسها كان لابد من ضمان استقلالها ، لكن اللافت أن المُشرع الدستوري السوداني أسند للرئيس مُهمة تعيين رئيس المحكمة بِناءً على اقتراح النائب الأول [4] . وتعيين باقي قضاتها بناءً على اقتراح المفوضية القومية للخدمة القضائية وبموافقة ثلثي مجموع مجلس الولايات . [5]

ولم يكتفِ المُشرع الدستوري السوداني بتخويل الرئيس مُهمة تعيين رئيس وأعضاء المحكمة الدستورية ، لكنه أوكل إليه صلاحية عزلهم بِناءً على توصية رئيس المحكمة وموافقة ثلثي مجموع مجلس الولايات . [6]

---

[1] - م (2/119) من الدستور السوداني .
[2] - م (1/122) من الدستور السوداني .
[3] - م (2/122) من الدستور السوداني .
[4] - م (2/122) من الدستور السوداني .
[5] - م (1/120) من الدستور السوداني .
[6] - م (1/121) من الدستور السوداني .

والملاحظ أن المادة (3/121) من الدستور أشارت إلى أن عزل قضاة المحكمة يكون بِناءً على توصية رئيس المحكمة ، دون أن تُحدد الجهة التي توصي بعزل رئيس المحكمة ذاته ، فرئيس المحكمة وعلى حد سواء مع باقي الأعضاء يخضع للعزل مِن قِبل الرئيس ، ويبقى هذا الأمر يُثير الإشكال ويخضع للتأويل وكان الأولى بالدستور حسمه صراحة .

ومِن استعراض آلية تعيين وعزل رئيس وقضاة المحكمة الدستورية ، يبدو جلياً خضوعهما لرئيس الجمهورية وعلى حد سواء مع رئيس قضاء الجمهورية وقضاة المحكمة القومية وباقي القضاة وإن نص الدستور على استقلال المحكمة عن السُلطتين التشريعية والتنفيذية ، فالعِبرة بالنصوص التي تنتهك الاستقلال ، لا تِلك الشكلية التي تنص عليه (الاستقلال) ، فدساتير العالم الأقل ديمقراطية مليئة بالنصوص التي تؤكد على استقلال القضاء وحياديته ، لكنها في ذات الوقت تُسند للرئيس مهام مِن شأنها خرق الاستقلال وتبقى النصوص الأولى مُجرد نصوص شكلية أو هي حِبر على ورق تحويها الدساتير ولا قيمة لها من الناحية الفعلية .

الفرع الثالث

ترشيح رئيس وأعضاء ديوان المظالم

تبنى السودان في دستور سنة 2005 نظام الثنائية القضائية (العادي- الإداري) أو القضاء المزدوج ، وأطلق على القضاء الإداري تسمية ديوان المظالم ، فقد نصت المادة (1/143) على أنه (تُنشئ هيأة مُستقلة تُسمى ديوان المظالم العامة ....) ونصت المادة (2/143) من الدستور على أنه (..... ينظر الديوان في الشكاوى المتعلقة بمظالم المواطنين

من مؤسسات الدولة ، ولا يجوز للديوان أن ينظر في أي تظلمات إلا بعد أن يستنفذ الشاكي كل الطرق ومراحل التقاضي) .

وعلى حد سواء مع القضاء العادي ، أخضع الدستور رئيس وأعضاء ديوان المظالم لهيمنة الرئيس ، إذ أسندت المادة (1/143) من الدستور له صلاحية ترشيح رئيس وأعضاء الديوان ، ويكون للمجلس الوطني القرار النهائي قبولاً أو رفضاً .

وأشرك الدستور الرئيس والمجلس الوطني في مُحاسبة وإنهاء خدمات أعضاء الديوان ، ما يعني أن مسؤوليتهم مزدوجة فمرة يخضعون لمساءلة الرئيس وأخرى لمحاسبة المجلس ، وهو ما يزيد مِن احتمالات التدخل في شؤون الديوان .

واللافت للنظر أن المُشرع الدستوري قصر صلاحية الديوان على تقديم التوصيات لرئاسة الجمهورية والمجلس الوطني ، دون أن يخوله صلاحية إصدار القرار النهائي بحسم الدعوى أو دفع التعويض ، فقد نصت المادة (3/143) من الدستور على أنه (على الديوان أن يقدم توصيات أو يقترح التعويض لرئاسة الجمهورية ، ومع ذلك يجوز للديوان من تلقاء نفسه أن يوصي لرئاسة الجمهورية أو للمجلس الوطني بإجراءات يراها ملائمة لضمان الفاعلية والعدالة والاستقامة في أداء مؤسسات الحكومة القومية وذلك بالتنسيق مع مُختلف أجهزة الدولة) .

ونرى أن هذا الديوان وِلد ميتاً بلحاظ أنه غير مُستقل من حيث التشكيل ، كما يخضع للسُلطتين التنفيذية والتشريعية مِن حيث إنهاء خدمات أعضائه ، ويبقى القرار النهائي الصادر عنه في الدعاوى المعروضة عليه

خاضعاً لمصادقة الرئيس أو المجلس الوطني ، وغالباً ما لا تجِد التوصية تأييداً بلحاظ أنها صادرة في مواجهة مؤسسات الدولة .

مِن هنا كان على المُشرع الدستوري سلوك أحد طريقين ، أما النص على ديوان المظالم وضمان استقلاله وتخويله صلاحية إصدار الأحكام النهائية ، أو دمجه مع القضاء العادي وعلى حد سواء مع الدول التي أخذت بنظام القضاء الموحد .

المطلب الرابع

علاقة الرئيس بالهيئات المُستقلة

تنص بعض الدساتير على إنشاء هيئات مُستقلة غير مُرتبطة بالحكومة بلحاظ أن عملها ذات مساس بالسُلطة التنفيذية وارتباطها بهذه السُلطة يُفقدها استقلاليتها وقدرتها على إنجاز المهام المُناطة بها . ومِن بين هذه الهيئات ديوان المحاسبة أو الرقابة المالية والمفوضية المُستقلة للانتخابات ، ومفوضية حقوق الإنسان . وتُعد هذه الهيئات هي الأكثر انتشاراً بين الهيئات المُستقلة ، وللمُشرع الدستوري استحداث ما يراه ضرورياً منها .

ونص الدستور السوداني على استحداث المفوضية القومية للانتخابات ومفوضية حقوق الإنسان ، وأوكل لكل منهما مهام خاصة . وسنبحث في تشكيل هاتين الهيئتين وصلتهما بالرئيس للوقوف على مدى استقلالهما أو تبعيتهما له .

الفرع الأول

علاقة الرئيس بالمفوضية القومية للانتخابات

قرن الدستور السوداني تشكيل المفوضية القومية للانتخابات بصدور قانون انتخابها ، فقد نصت المادة (1/141) من الدستور على أنه (تنشأ خلال شهر واحد من إجازة قانون الانتخابات القومية مفوضية قومية للانتخابات ....) . وأسندت ذات المادة للرئيس مهمة تعيين أعضاء المفوضية المُكونة مِن تسعة أشخاص . واللافت للنظر أن الدستور يشترط فيهم الاستقلال والكفاءة وعدم الانتماء الحزبي والتجرد ، ضماناً لاستقلالهم ، ويسند في ذات الوقت للرئيس مُهمة تعيينهم .

ونرى أن لا قيمة للنص على الاستقلال وعدم الانتماء الحزبي والتجرد طالما أن الرئيس ينفرد في تعيينهم إذ سيتبعون له حتماً ، لاسيما وأنه ينفرد بقرار تجديد عضويتهم أو إنهائها .

وكان الأولى بالدستور إسناد مُهمة تعيينهم للبرلمان أو على الأقل أن البرلمان يتولى ترشيحهم ، ويترك للرئيس مُهمة إصدار مرسوم التعيين فقط دون أن يكون له حق الاعتراض على المُرشحين ، إذ ستضمن هذه الآلية نوع من الاستقلال للمفوضية إن لم يتم الترشيح على أساس حزبي في الهيأة التشريعية .

وجدير ذكره أن الدستور أسند للمفوضية عِدة مهام ، أبرزها :-

-1- إعداد السجل الانتخابي العام ومراجعته سنوياً .

-2- تنظيم انتخابات رئيس الجمهورية والهيأة التشريعية القومية والولاة .

-3- تنظيم أي استفتاء وِفقاً لهذا الدستور والإشراف عليه .

-4- أداء أي مهام انتخابية أخرى ذات صلة يُحددها القانون .[1]

الفرع الثاني

علاقة الرئيس بمفوضية حقوق الإنسان

في النظم الدستورية الديمقراطية ، يجري النص على تأسيس مفوضية مُستقلة لحقوق الإنسان ، ترعى حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ، وترصد الانتهاكات التي قد ترتكبها الحكومة أو الأجهزة الرسمية ، وترفع التقارير بشأنها للجهات المُختصة في الداخل والخارج .

وضماناً لأداء المفوضية عملها باستقلال وتجرد بعيداً عن التأخير ، تستقل هذه الهيأة بعملها وارتباطها الإداري عن الحكومة ، بلحاظ أنها تُمارس الرقابة على الانتهاكات الحكومية . والملاحظ أن بعض الدساتير العربية نصت على تشكيل المفوضية المستقلة لحقوق الإنسان للتدليل على رعايتها لحقوق المواطنين وحرياتهم ، لكنها ربطت الهيأة إدارياً بالحكومة ، أو أسندت مُهمة تعيين أعضائها لرئيس الدولة ، وهو ما يُفقدها استقلاليتها ويجعلها هيكل دون مضمون ، بل هي والعدم سواء . وبهذا الاتجاه أخذ الدستور السوداني ، فبعد أن نصت المادة (1/142) من الدستور على تشكيل المفوضية من خمسة عشر عضواً ، من المشهود لهم بالاستقلالية والكفاءة وعدم الانتماء الحزبي ، عادت وأسندت مُهمة تعيينهم لرئيس الجمهورية بعد

---

[1] - م (2/141) من الدستور السوداني .

التشاور مع رئاسة الجمهورية [1] ، ويقيناً أن هيأة يُشكلها الرئيس لابُد أن تكون من العناصر الموالية له وهذه الموالاة تقتضي عدم التقاطع معه ، بل أن هذه الهيأة بدلاً من رصدها لانتهاكات حقوق الإنسان ، ستكون وسيلة لتضليل الرأي العام الداخلي والخارجي مِن خلال التقارير التي ترفعها والتي قد تجمّل فيها ما يحدث مِن انتهاكات .

وتأكيداً لهذا المعنى وتحييداً لدور المفوضية في مراقبة حقوق الإنسان ، حدد الدستور دورها في أضيق نِطاق ، فهي بموجب المادة (142) من الدستور تتولى المهام الآتية :-

-1- تُراقب تطبيق الحقوق والحريات الواردة في وثيقة الحقوق وتتلقى الشكاوى حول انتهاكات الحقوق والحريات . [2]

-2- إبداء الرأي وتقديم النُصح لأجهزة الدولة بشأن المسائل ذات الصلة بحقوق الإنسان.[3]

-3- وضماناً لعدم خروج المفوضية عن الدور الشكلي المرسوم لها في الدستور ، أوجبت المادة (2/142) من الدستور مشاركة الأجهزة الحكومية ذات العلاقة في مداولات المفوضية بصفة استشارية . ونرى أن هذه المشاركة وإن كانت بصفة استشارية ، إلا أنها تُقيد حرية الأعضاء المعينين مِن قِبل الرئيس أصلا ، فهذه المشاركة ستكون رقابية أكثر منها استشارية

---

[1] - م (1/142) من الدستور السوداني .
[2] - م (3/142) من الدستور السوداني .
[3] - م (4/142) من الدستور السوداني .

واقعاً . على ذلك لم يكتفِ الدستور بخرق حياد المفوضية القبلي لكنه فرض رقابة تالية على أعمالها .

وخلاصة القول أن لا هيئات مُستقلة في الدستور السوداني سِوى من الناحية الشكلية ، إذ تتبع هذه الهيئات للرئيس ، مِثلما تبعت غالبية الأجهزة الرسمية له .

المراجع

أولاً: القواميس

1. أبن منظور ، لسان العرب ، دار أحياء التراث العربي ، بيروت لبنان ، ج12 ، قام بتصحيحها أمين محمد عبد الله بن محمد صادق العبيدي .

2. أبي الحسن أحمد بن فارس بن زكريا ، معجم مقاييس اللغة ، راجعهُ د.محمد عوض مركب ، فاطمة محمد هلال .

3. الزبيدي ، تاج العروس ، ج8 .

4. الشيخ الطريحي ، جمع البحرين .

5. الفيروز آبادي ، القاموس المحيط ، ج4 .

6. جمال الدين أبي الفضل محمد بن مكرم أبن منظور الأنصاري ، لسان العرب ، تحقيق عامر أحمد حيدر ،ج2 ، دار الكتب العلمية ، بيروت ، ط ، 2005 .

7. تعريفات ببعض المصطلحات ، دار الحرية للطباعة ، بغداد ، دون سنة نشر.

ثانياً : المراجع العربية

1- إبراهيم طه الفياض ، القانون الإداري ، نشاط وأعمال السُلطة الإدارية بين القانون الكويتي والقانون المقارن ، مكتبة الفلاح للنشر والتوزيع ، الكويت ، ط1 ، 1988 .

2- إبراهيم عبد العزيز شيحا ، الوجيز في النظم السياسية والقانون الدستوري دراسة تحليلية للنظام الدستوري اللبناني ، الدار الجامعية ، بيروت ، دون سنة نشر .

3- إبراهيم مصطفى وأحمد حسن الزيات وحامد عبد القادر ومحمد علي النجار ، المعجم الوسيط ، ج2 ، المكتبة العلمية ، طهران ، بلا سنة طبع .

4- أحمد سعيفان ، الأنظمة الدستورية والمبادئ الدستورية العامة ، دراسة مقارنة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ط1 ، 2008.

5- أحمد سلامة بدر ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2003 .

6- أحمد عشوش وعمر عبد القادر باخشب ، الوسيط في القانون الدولي العام ، دراسة مقارنة مع الاهتمام بموقف المملكة العربية السعودية ، مؤسسة الشباب الجامعة ، الإسكندرية ، 1410هـ - 1990م .

7- أحمد كمال أبو المجد ، رئيس الولايات المُتحدة (اختياره - سُلطاته) محاضرات ألقيت على طلبة الدبلوم العالي ، القانون العام ، 1975 – 1976 ، مطبوعة بالرونيو .

8- أدمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري العام ، ج1 ، دار العلم للملايين ، ط2 ، 1968 .

9- أدمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني ، دار العلم للملايين ، بيروت ، دون سنة طبع.

10- أسامة عبد الله قايد ، شرح قانون الإجراءات الجنائية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2007 .

11- إسحاق نقاش ، شيعة العراق ، المكتبة الحيدرية.

12- إسماعيل البدوي ، اختصاصات السُلطة التنفيذية في الدول الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط1 ، 1431هـ - 1993م .

13- إسماعيل البدوي ، تولية رئيس الدولة في الشريعة الإسلامية والنظم السياسية المعاصرة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1994 .

14- إسماعيل ميرزا ، القانون الدستوري مقارنة الدستور الليبي ودساتير الدول العربية الأخرى ، دار الملاك للفنون والأدب والنشر ، بغداد ، ط3 ، 2004 .

15- إلياس سابا ، الأزمة اللبنانية إلى أين ، مجلة المستقبل العربي ، مركز دراسات الوحدة العربية ، العدد 135 ، السنة الثالثة عشر ، بيروت ، أيار (مايو) ، 1990 .

16- أمل الزياتي ، البحرين ، 1783 – 1973 ، طابع دار الترجمة والنشر لشؤون البترول ،1973 .

17- أميل بجاني ، انتخاب رئيس الجمهورية ، مكتبة صادر ، بيروت ، 2002.

18- أندريه هوريو ، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، ج2 ، الأهلية للنشر والتوزيع ، بيروت ،1974 .

19- أمل عجيل ، حقبة وتاريخ الحضارة العربية بين الأمس واليوم ، السعودية ، الإمارات العربية المُتحدة ، بيروت ، 1999 .

20- باسم الجسر ، ميثاق 1943 لماذا كان وهل سقط ، دار النهار للنشر ، بيروت ، 1978 .

21- بكر قباني ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط1 ، 1976 .

22- ثائر محمد القيسي ، صلاحية إعلان الحرب في بعض الدساتير ، دراسة مقارنة ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد ، 1993 .

23- ثروت بدوي ، النظم السياسية ، ج1 ، النظرية العامة للنُظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1962 .

24- ثروت عبد الهادي خالد الجواهري ، مدى ضرورة السُلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2005 .

25- جاسم محمد الياسري ، أبو الحسن الموسوي الأصفهاني ، دراسة تاريخية ، أطروحة دكتوراه ، معهد التاريخ العربي والتراث العلمي ، جامعة الدول العربية ، 2007 .

26- جعفر عبد السلام ، دور المعاهدات الشارعة في حُكم العلاقات الدولية .

27- جمال محمد مصطفى ، شرح القانون أصول المحاكمات الجزائية ، بغداد ،2005 .

28- جورج فوديل وبيار دلفوفيه ، القانون الإداري ، ج1 ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، بيروت ، ط1 ، 2001 .

29- جورجي شفيق ساري ، أصول وأحكام القانون الدستوري ، الكتاب الثاني ، دار النهضة العربية ، ط4 ، 2002 .

30- جوي ثابت ، حق رئيس الدولة في نقض القوانين في القانون الدستوري ، تقديم دومنيك بريا ، ترجمة محمد عرب صاحيلا ، المؤسسة الجامعية للدراسات والتوزيع .

31- حبيب الله ولد سالم ، تاريخ موريتانيا ، منشورات مكتبة الوطن العربي .

32- حسن العلوي ، الشيعة والدولة القومية في العراق ، دار الثقافة ، قُم ، إيران ، ط2 ،1990 .

33- حسن العلوي ، الشيعة والدولة القومية في العراق ، دار الثقافة ، قُم ، إيران ، ط2 ،1990 .

34- حسين بركة الشامي ، المرجعية الدينية من الذات إلى المؤسسة ، مؤسسة دار الإسلام ، بيروت ، 1999 .

35- حسن كيره ، المدخل إلى القانون ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ط1 ، 1969 .

36- حسين جميل ، العراق ، شهادة سياسية 1908- 1930 ، بغداد ، 2013.

37- حسين عبد الله العمري ، تاريخ اليمن الحديث والمعاصر ، دار الفكر المعاصر ، بيروت ، ط1 ، 1968 .

38- حسين عثمان محمد عثمان ، النظم السياسية والقانون الدستوري ،الدار الجامعية ، الإسكندرية ، 1989 .

39- حردان التكريتي ، مذكرات ، صادرة عن منظمة الطلبة المسلمين العراقيين.

40- حما الله ولد سالم الصادر ، تاريخ موريتانيا ، منشورات الزمن .

41- حنا بطاطو ، العراق ، الطبقات الاجتماعية والحركات الثورية من العهد العثماني حتى قيام الجمهورية .

42- خالد العربي ، الخليج العربي في ماضيه وحاضره ، مطبعة الجاحظ ، بغداد ، 1972 .

43- رمسيس بهنام ، النظرية العامة للتجريم في القانون الجنائي ، 1977 .

44- زكريا عبد الحميد محفوظ ، حالة الطوارئ في القانون المقارن وتشريع الجمهورية العربية المتحدة ، دار المعارف ، الإسكندرية ، ط1 ، 1966.

45- زهير شكر ، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني ونشأة ومسار النظام السياسي والدستوري والمؤسسات الدستورية ، المجلد الثاني ، 2006 .

46- سعدون عنتر الجنابي ، أحكام الظروف الاستثنائية في التشريع العراقي ، 1981 .

47- د. سموحي فوق العادة ، معجم الدبلوماسية والشؤون الدولية ، لبنان ، بيروت .

48- د. سمير عبد القادر ، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة ،1982.

49- السيد صبري ، النظم الدستورية في البلاد العربية ، محاضرات ألقيت على طلبة قسم الدراسات القانونية ، معهد الدراسات العربية العُليا .

50- شمران حمادي ، النظم السياسية والدستورية في الشرق الأوسط ، شركة الطبع والنشر الأهلية ، بغداد ،1964 .

51- صلاح الخرسان ، الإمام السيد محمد باقر الصدر في ذاكرة العراق ، مؤسسة البلاغ ، بيروت ، ط1 ، 2004 .

52- صلاح الدين أحمد حمدي ، العدوان في ظل القانون ، مطبعة دار القادسية ، بغداد ، ط1 ، 1986 .

53- عادل الطباطبائي ، النظام الاتحادي في دولة الإمارات العربية المُتحدة ، دراسة مقارنة ، مطبعة القاهرة الجديدة ، 1978 .

54- عبد الحفيظ علي الشيمي ، نحو رقابة التعديلات الدستورية ، دراسة في بعض جوانبها النظرية والعملية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط1 ، 2006 .

55- عبد الرحمن علي طه ، السودان للسودانيين ، طمع فنزاع فوثبة فجهاد ، تحقيق فدوة عبد الرحمن علي طه ، دار جامعة الخرطوم للنشر ، 1992 .

56- عبد الرزاق الحسني ، تاريخ العراق السياسي الحديث ، ج1 ، دار الشؤون الثقافية ، بغداد ، 1987 .

57- عبد الرزاق الحسني ، تاريخ العراق السياسي الحديث ، ج1 ، الرافدين للطباعة والنشر والتوزيع ، بيروت ، 2008.

58- عبد الرزاق الحسني ، الثورة العراقية الكبرى سنة 1920 ، بيروت ، ط4 ، 1978.

59- عبد الرزاق الحسني ، تاريخ الوزارات العراقية ، ج1.

60- عبد العزيز إبراهيم شيحا ، مبادئ الأنظمة السياسية ، 1982 .

61- عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1996 .

62- عبد القادر القادري ، القانون الدولي العام ، مكتبة المعارف ، الرباط ، ط1 ، 1404هـ - 1984 م .

63- عبد الله أحمد الثور وحسن خضيري ، قيام الدولة الزيدية في اليمن ، مكتبة مدبولي ، القاهرة ، 1996 .

64- عبد الله مرسي ، سيادة القانون بين التشريع الإسلامي والشرائع الوضعية ، المكتب المصري الحديث ، 1971 .

65- المستشار عبده عويدات ، النظم الدستورية في لبنان والبلاد العربية والعالم ، منشورات عويدات ، بيروت ، ط1 ، 1961 .

66- عثمان خليل ، النظام الدستوري ، 1956 .

67- علاء عبد الأمير الرهيمي ، المعارضة في العراق في عهد الملك فيصل الأول ، 1996.

68- علي الوردي ، لمحات اجتماعية من تاريخ العراق ، المجلد الثالث ، الجزء الخامس ، قم ،2005 .

69- علي المؤمن ، سنوات الجمر ، مسيرة الحركة الإسلامية في العراق 1957-1986 ، المركز الإسلامي المعاصر للدراسات والترجمة والنشر ، بيروت ، ط3 ، 2004 .

70- علي جاسم العبيدي ، رئيس الدولة في العراق من 23 آب 1921 إلى تموز 1968 ، أطروحة دكتوراه ، كلية القانون والسياسية ، جامعة بغداد ، 1983 .

71- علي حمد الألفي ، نصوص يمانية ، المكتبة الوطنية ، بغداد ، 1998 .

72- علي حمزة سلمان الحسناوي ، النظام السياسي في العراق .

73- علي صادق أبو هيف ، القانون الدولي العام ، منشأة المعارف ، الإسكندرية .

74- علي يوسف الشكري ، الدبلوماسية في عالم متغير ، إيتراك للطباعة والنشر ، القاهرة ، 2004 .

75- علي يوسف الشكري ، رئيس الدولة في الإتحاد الفيدرالي ، المكتبة الحيدرية ، النجف الأشرف ، ط1 ، 2009 .

76- عمر حلمي فهمي ، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ط1 ، 1980 .

77- عمرو فؤاد أحمد بركات ، المسئولية السياسية لرئيس الدولة في الأنظمة الدستورية المقارنة ، دون سنة طبع ومكان نشر .

78- فائز عزيز أسعد ، انحراف النظام البرلماني في العراق ، مطبعة السندباد ، بغداد ، 1984 .

79- فيليب ويلارد آيرلند ، العراق ، دراسة في تطوره السياسي ، ترجمة جعفر الخياط .

80- قائد محمد طربوش ، نظام الحكم في الجمهورية العربية اليمنية ، مكتبة مدبولي ، القاهرة ، ط1 ، 1990 .

81- قدوه عبد الرحمن طه ، مصر والسودان ، الاحتلال العسكري ، المجلد السادس ، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم ، تونس ، 2008 .

82- لويس معلوف ، المنجد في اللغة ، مؤسسة انتشارات دار العلم ، قُم ، ط36 ، 2003 .

83- مجيد خدودي ، العراق الجمهوري ، الدار المتحدة للنشر ، بيروت ، 1974 .

84- محسن خليل ، النظم السياسية والدستور اللبناني ، دار النهضة العربية ، بيروت ، 1979 .

85 - حمد أنس قاسم جعفر – مبادئ الوظيفة العامة وتطبيقها في التشريع الجزائري ، مطبعة مورافلي ، عابدين ، 1982 .

86- السيد محمد باقر الحكيم ، مرجعية الإمام الحكيم ، نظرة تحليلية شاملة ، دار الحكمة ، القسم الثاني ، قُم ، ط1 ، 2003 .

87- السيد محمد باقر الحكيم ، موسوعة الحوزة ، ج3 .

88- محمد بن أبي بكر بن عبد القادر الرازي ، مختار الصحاح ، دار الرسالة ، الكويت ، 1403هـ - 1983 .

89- محمد حسن العيدروس ، التاريخ الحديث والمعاصر للإمارات العربية المُتحدة ، الإسكندرية ، 1977 .

90- السيد محمد حسن ترحيني العاملي ، الزبدة الفقهية في شرح الروضة البهية ، دار الفقه للطباعة والنشر ، ط5 ، 1428هـ .

91- محمد حسين الصغير ، أساطين المرجعية العليا في النجف الأشرف ، دار البلاغ ، بيروت ، ط1 ، 2003 .

92- محمد راشد عبد المولي ، تطور القضاء والتشريع في الجمهورية العربية اليمنية ، التنوير للطباعة والنشر ، بيروت ، 1985 .

93- محمد ربيع مرسي ، السُلطة التشريعية لرئيس الدولة في النُظم الحديثة ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 1995 .

94- محمد سامي عبد الحميد ، أصول القانون الدولي العام ، المجلد الأول ، القانون الدولي ،1972 .

95- محمد شريف ، سُلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية ، دراسة مقارنة ، جامعة عين شمس ، ط1 ، 1979 .

96- محمد عاطف البنا ، الوسيط في النُظم السياسية ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1995 .

97- محمد عبد الحميد أبو زيد ، دوام سير المرفق العام ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط2 ، 1998 .

98- محمد علي شمس الدين ، الإصلاح الهادي : نظرة في فكر وسلوك المجتهد السيد محسن الأمين العاملي ، بيروت ، 1985 .

99- محمد عمر الحبشي ، اليمن الجنوبي سياسياً واقتصادياً واجتماعياً ، دار الطباعة ، بيروت ، ط1 ، 1968 .

100- محمد مهدي البصير ، تاريخ القضية العراقية ، ط2 ، دار اللام ، لندن ، 1990.

101- محمد فؤاد شكري ، مصر والسيادة على السودان ، الوضع التاريخي للمسألة .

102- محمد فوزي لطيف ، مسؤولية رئيس الدولة في الفقه الإسلامي ، دراسة مقارنة ، الدار الجامعية الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، 2005 .

103- محمد فوزي نويجي ، مسؤولية رئيس الدولة في الفقه الإسلامي ، دراسة مقارنة ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الإسكندرية ، 2005 .

104- محمد كامل ليلة ، القانون الدستوري ، النهضة العربية ، القاهرة ، 1967 .

105- محمد علي كمال الدين ، ثورة العشرين في ذكراها الخمسين ، بغداد ، 1970.

106- محمد محمود السروجي ، دراسات في تاريخ مصر والسودان الحديث والمعاصر .

107- محمد يوسف علوان ، القانون الدولي العام ، المقدمة والمصادر ، دار وائل ، عمان ، ط2 ، 2000 .

108- محمود نجيب حسني ، شرح قانون الإجراءات الجنائية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ط3 ، 1995 .

109- المختار بن حامد ، حوادث السنين ، أربعة قرون من تاريخ موريتانيا وجوارها ، تقديم د.سيدي أحمد بن أحمد .

110- المختار بن حامد ، حياة موريتانيا ، ج3 ، الحياة السياسية ، دار المغرب الإسلامي ، 2000 .

111- مذكرات العلامة الشهيد محمد مهدي الحكيم حول التحرك الإسلامي بالعراق .

112- مذكرات فؤاد عارف ، الحلقة السابعة ، جريدة القدس العربي ، ع 2924 ، 5 تشرين أول 1998 .

113- مصطفى أبو زيد ، تنظيم الإدارة العامة ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية .

114- مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، ط4 ، 1978 .

115- مصطفى أبو زيد فهمي ، الوسيط في القانون الإداري ، ج1 ، ط1 ، 1995 .

116- مؤيد إبراهيم الونداوي ، وثائق ثورة تموز 1958 ، بغداد .

117 - نعوم شقير ، جغرافية وتاريخ السودان ، دار عزة للنشر والتوزيع ، الخرطوم ، 2007 .

118 - نوال عبد العزيز مهدي راضي ، مصر والسودان في مفترق طرق 1953 – 1956 .

119- نوري عبد الحميد العاني ود.علاء جاسم محمد الحربي ، تاريخ الوزارات العراقية في العهد الجمهوري 1958 – 1968 ، ج1 ، 14 تموز 1958 ، 7 شباط 1959 ، ط2 ، 1426هـ - 2005م .

120- نومان فالح الظفيري ، الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة مع دراسة خاصة عن الكويت ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، 1997 .

121- هاني علي إبراهيم ، نظرية الضرورة في القانون الإداري والدستوري ، القاهرة ، 1992 .

122- هيلين تورار ، تدويل الدساتير الوطنية ، ترجمة باسيل يوسف ، بيت الحكمة ، بغداد ، 1998 .

123- وجدي ثابت غربال ، السُلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1988 .

124- يحيى أبو زكريا ، موريتانيا المسلحة بين الإسلام والتغريب ، 2003 .

125- يحيى الجمل ، نظرية الضرورة في القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،1974 .

ثالثاً: المراجع الأجنبية

1. A.E Lair , Les Haute cours politiques eu France eta Lteranger , Paris , 1889 .
2. Abd ourahim Said Bakar , Small Island Systems . A case Study the Comoro Island , comparative Education .
3. Andre Damien et Jean Foyer , Hauter vour de Justice et coure de La , Gazette du . Paris , 2000 .
4. Bruno Genvois , Les Limites d ordre Jurid Ique du Pouvior constituent RFD , adm , 1998 .
5. Comors , coup Leader gives reasons for coup – 1313c , Monitoring , Africa , 1 – 5 – 1991 .
6. Comors Said (Calm) after azail assoumani declared elected as Federal President , 10 – 5 – 2002 .
7. Comros Said , After Azali Assoumani declared elected as Federal President , 1313c Monitoring Africa , 10 – 5 – 1997 .

.8 Eliphas G. Mukonoweshuro (October 1990) , The Political of Squalor and Dependency chronic Political instability and economic collapse in the comro Island , 1989 .

.9 Eliphas G-Mukonoweshuro (October 1990) , The Political of Squalor and Dependency , chronic political instability and economic collapse in the Comoro Island , 1989 .

.10 Georges Burdeau , F.Ham on et u.Troper , Droit Constitutioned , ed , 26,1999 .

.11 J.Lafferrier , Mannauel de droit .

.12 J.P.rongeaux , La naute cours de justice Sousla ve republique .

.13 Jean Paul Payee , Pouvoris discretionnaires et competenncestieces du president de la repaublique revuedu droit public , Sept. Oct – 1981 .

.14 M.Duverger , Justitutions Politiques ET droit Constitutionnel , Paris , 1970 .

15. Marlise Simons , 1000 French Troops invade Comoros To Put Down , Coup New York Times , 10 – 5 – 1995 .

16. O.Camy , Course de droit Contitutionnel general , France , Paris , 2002 .

رابعاً: الاتفاقيات الدولية

- اتفاقية لاهاي الثالثة لسنة 1907.
- ميثاق الأمم المتحدة لسنة 1945.
- اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لسنة 1969 .

خامساً : الدساتير

1- الدستور الأمريكي لسنة 1787 .
2- القانون الأساسي العراقي لسنة 1925 .
3- الدستور اللبناني 1926 .
4- دستور 27 تموز 1958 العراقي .
5- الدستور التونسي لسنة 1959 .

6- الدستور التونسي لسنة 2014.

7- الدستور الصومالي لسنة 1960 .

8- الدستور الكويتي لسنة 1962 .

9- دستور 13 نيسان 1963 العراقي الملغى .

10- الإعلان الدستوري لسنة 1964 .

11- دستور 21 أيلول 1968 العراقي الملغى .

12- دستور 16 تموز 1970 العراقي الملغى .

13- الدستور المصري لسنة 1971 الملغى .

14- الدستور الإماراتي لسنة 1971 .

15- الدستور السوري 1973 الملغى .

16- الدستور الموريتاني لسنة 1991 .

17- الدستور اليمني لسنة 1991 .

18- الدستور الجيبوتي لسنة 1992 .

19- النظام السعودي الأساسي لسنة 1992 .

20- الدستور الجزائري لسنة 1996 المُعدل .

21- الدستور البحريني لسنة 2002 .

22- الدستور القطري لسنة 2003

23- دستور جزر القمر لسنة 2003 .

24- قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية العراقي لسنة 2004 .

25- الدستور العراقي لسنة 2005 .

26- الدستور السوداني لسنة 2005 .

27- الدستور الأردني لسنة 2011 .

28- الدستور المغربي لسنة 2011 .

29- الدستور السوري لسنة 2012 .

سادساً: القوانين

- قانون السلامة الوطنية العراقي رقم (4) لسنة 1965.
- قانون العقوبات العراقي رقم (111) لسنة 1969 المُعدل .
- قانون المجلس الوطني رقم (26) لسنة 1995 الملغى .
- قانون إجراءات اتهام ومحاكمة شاغلي وظائف السُلطة التنفيذية العُليا في الدولة اليمني رقم (6) لسنة 1995 .
- قانون الطوارئ وحماية السلامة العامة رقم (1) لسنة 1998 .
- قانون العجز الصحي للموظفين العراقي رقم (11) لسنة 1999.

- قانون الجمعية الوطنية العراقي رقم (3) لسنة 2005.
- قانون مجلس النواب العراقي رقم (50) لسنة 2007.
- قانون الانتخاب اللبناني لسنة 2000 .
- قانون الانتخابات السوداني لسنة 2008 .
- قانون الأحكام العرفية الإماراتي رقم (11) لسنة 2009 .

سابعاً: الدوريات

- صحيفة الجهاد .
- المجلة العربية للعلوم السياسية ، الجمعية العربية للعلوم السياسية بالتعاون مع مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، 294 ، سنة 2011 .

الفهرس

الفصل الأول

رئيس الدولة في الدساتير العراقية

1925 - 2004

المبحث الأول : اختيار رئيس الجمهورية وانتهاء ولايته .

المطلب الأول : اختيار الرئيس .

المطلب الثاني : انتهاء ولاية الرئيس .

الفرع الأول : انتهاء ولاية الرئيس بانتهاء المُدة .

الفرع الثاني : انتهاء ولاية الرئيس استثناء .

المبحث الثاني : صلاحيات الرئيس .

المطلب الأول : اقتراح تعديل الدستور .

المطلب الثاني : الصلاحيات التشريعية .

الفرع الأول : حق اقتراح القانون .

الفرع الثاني : حق الاعتراض على القانون .

المقصد الأول : الاعتراض المُطلق (الإسقاطي) .

المقصد الثاني : الاعتراض النسبي (التوقيفي) .

الفرع الثالث : تصديق القوانين وإصدارها .

المطلب الثالث : طلب إعلان الحرب وحالة الطوارئ .

المطلب الرابع : الصلاحيات الدولية .

الفرع الأول : المصادقة على المعاهدات الدولية .

الفصل الخامس

رئيس الدولة في دستور 1926 اللبناني

الفرع الثاني : محاكمة رئيس الدولة مِن قِبل المحكمة العُليا .

الفصل الثامن

رئيس الدولة في دستور الإمارات العربية المُتحدة لسنة 1971

المبحث الأول : اختيار الرئيس وانتهاء مدته .

المطلب الأول : اختيار الرئيس .

المطلب الثاني : انتهاء ولاية الرئيس .

الفرع الأول : الوفاة .

الفرع الثاني : الاستقالة .

الفرع الثالث : انتهاء ولاية الحاكم في الإمارة .

المبحث الثاني : صلاحيات الرئيس .

المطلب الأول : صلاحيات الرئيس بوصفه رئيساً للمجلس الأعلى للإتحاد .

الفرع الأول : رئاسة المجلس الأعلى للإتحاد .

الفرع الثاني : دعوة المجلس الأعلى للاجتماع .

الفرع الثالث : الدعوة لعقد اجتماع مشترك بين المجلس الأعلى ومجلس الوزراء .

المطلب الثاني : صلاحيات الرئيس بوصفه رئيساً للدولة .

الفرع الأول : توقيع القوانين والقرارات والمراسيم .

الفرع الثاني : تعيين أعضاء مجلس الوزراء وإعفاؤهم من مناصبهم وقبول استقالتهم .

الفرع الثالث : تعيين المُمثلين الدبلوماسيين وكِبار الموظفين وإعفاؤهم مِن مناصبهم .

الفرع الرابع : تمثيل الإتحاد في الداخل والخارج .

الفرع الخامس : الاعتراف بالدول والحكومات الأجنبية .

الفرع السادس : إصدار مراسيم لها قوة القانون .

الفرع السابع : توقيع المراسيم .

الفرع الثامن : رئاسة المجلس الأعلى للدفاع .

الفرع التاسع : إعلان الحرب الدفاعية .

الفرع العاشر : اتخاذ الإجراءات العاجلة بالاتفاق مع مجلس الوزراء .

الفرع الحادي عشر : الاشتراك في إعلان الأحكام العرفية .

الفرع الثاني عشر : توقيع التعديل الدستوري وإصداره .

الفرع الثالث عشر : إصدار العفو الخاص وتخفيض العقوبة .

الفرع الرابع عشر : تصديق أحكام الإعدام .

الفصل التاسع

رئيس الدولة في دستور موريتانيا لسنة 1991

الاستاذ المتمرس الدكتور علي يوسف الشكري

حاصل على شهادة الدكتوراه عام 1998.

أستاذ مساعد عام 2006 ، ثم حصل على لقب الاستاذية عام 2010

حصل على لقب أستاذ متمرس / بروفسور متمرس عام 2016

عميد كلية القانون والعلوم السياسية - جامعة الكوفة 2006 - 2010

أستاذ الدراسات العليا في كلية القانون في كل من جامعة الكوفة وبابل وكربلاء

عضو لجنة التعليم العالي النيابية 2014-2018

وزير التخطيط 2010-2014

وزير المالية وكالة 2012-2013

رئيس الجهاز المركزي للتقييس والسيطرة النوعية عام 2011

ألف (30) كتاب بعض منها كتب منهجية تدرس في كليات القانون

له أكثر من (40) بحث علمي منشور في مجلات علمية عراقية وعربية محكمة

حاصل على شهادة الدولة التقديرية عن مؤلفه القضاء الجنائي الدولي في عالم متغير

حاصل على جائزة الإداري/ عميد كلية / المبدع الأول في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي 2010

- حاصل على جائزة النزاهة في وزارة التعليم العالي والبحث العلمي 2010



